

Univerzita Karlova v Praze

Právnická fakulta

Katedra ústavního práva

Rigorózní práce

Ústavní aspekty zániku československé federace

Constitutional aspects of the dissolution of the Czechoslovak Federation

Mgr. Eva Šnajdaufová
Praha 2018

Čestné prohlášení:

Prohlašuji, že jsem tuto rigorózní práci zpracovala samostatně a že jsem vyznačila a citovala všechny prameny, z nichž jsem čerpala. Dále prohlašuji, že tato rigorózní práce nebyla využita k získání jiného nebo stejného titulu.

Práce má 355 793 znaků.

V Praze dne 2. května 2018

Mgr. Eva Šnajdaufová

Poděkování

Ráda bych poděkovala doc. Dr. Ing. Jánů Gronsému, CSc., JUDr. Pavlovi Rychetskému, dr. h. c. a PhDr. Jozefovi Žatkuliakovi, CSc.

Věnováno: česko-slovenskému národu

Potřebujeme Slováky také k tomu, abychom o sobě věděli pravdu.

Jan Patočka

Obsah

Úvod	7
I. Vznik československého státu	11
a/ Vznik československého státu	11
b/ Ústava 1920	19
Idea jednotného československého národa	20
c/ Doba nesvobody (30. 9. 1938 – 4. 5. 1945)	
Druhá československá republika	24
České země – Protektorát Čechy a Morava	26
Slovensko	27
„Dualismus“ státoprávních otázek	28
d/ Slovenské národní povstání	29
e/ 1945 – 1948	33
f/ Pražské dohody	35
g/ Ústava 9. května 1948	43
h/ Ústava z roku 1960 – Ústava	47
II. Vznik československé federace	51
a/ Pražské jaro 1968 – cesta k federalizaci československého státu	51
b/ Návrh slovenský	53
c/ Návrhy české	55
d/ Sjednocení návrhů	59
e/ Ústavní zákon o československé federaci	62
f/ Deformace federace	69
g/ Projekt tzv. trojjediné ústavy československé a opoziční návrh ústavy	73
III. Zánik československé federace - zánik československého státu	77
a/ Přejít k demokratickému právnímu státu, vývoj od listopadu 1989 do voleb v červnu 1990	77
b/ Spor o název československého státu a jednání o státoprávních otázkách do voleb 1990	82

Úvod

Dnem 31. 12. 1992 zanikla československá federace. Československá federace byl československý stát, který vznikl v roce 1918. Státy vznikají i zanikají různými způsoby. Mnoho států se zrodilo tak, že prostřednictvím práva národa na sebeurčení projevilo touhu po svém vzniku. Československý stát vznikl tak, že den po kapitulaci Rakouska – Uherska převzal Národní výbor československý veškerou moc ve státě. Jménem československého národa vyslovil, že „*samostatný československý stát vstoupil v život*“¹. Československý národ vyslovil touhu po vzniku státu. Alespoň tak to stojí v zakládajících dokumentech. Nový stát byl pojmenován Československo. Jeho územím se stala území českých zemí - Čech, Moravy a Slezska, dosud součást Rakouska - a území Slovenska, doposud součást Uher. Československý národ v minulosti neexistoval. Byl utvořen z Čechů, Slováků, a dalších národů obývajících území Čech a území Slovenska. Myšlenka, že existuje československý národ, který byl nositelem státní moci, pomohla obhájit vznik československého státu. Vznik národa předpokládá společné sdílení minulosti a stejných kulturních hodnot. Nic takového Češi a Slováci neměli. Měli podobný jazyk, ovšem otázka jazyka nemusí hrát při utváření národa stěžejní roli. Zde bezpochyby roli hrála. Českým zemím, které v minulosti byly samostatným právním útvarům, nečilo ihned potíže ztotožnit se s novým „československým“. Pro Slováky, kteří v minulosti žádnou státně-politickou tradici neměli, byla úprava postavení „slovenského“ v novém státě velmi významná. Československý národ byl nositelem suverenity československého státu, za něj Národní shromáždění přijalo Ústavu z roku 1920. Československý stát byl utvořen jako stát národní, stát neexistujícího národa československého, přestože byl státem mnohonárodnostním. Vznikl jako historický pokus vytvořit národ v politickém smyslu a ve formě v jaké vznikl, v sobě patrně nesl genetické jádro zániku. Bez dalšího jej nebylo možno udržet. Česko-slovenské vztahy byly vždy spolu s probíhajícími společenskopolitickými změnami předmětem diskuzí. Podoba československého státu se měnila.

Prvních dvacet let trvání státu byly vztahy česko-slovenské upraveny v Ústavě 1920 a změnami neprošly. Nedošlo ani k částečnému vymezení autonomie Slovenska dle předchozích slovenských požadavků (např. Cleveland). K první změně došlo až v důsledku násilné okupace ze strany Německa v roce 1938. Důvodem byla i neřešená slovenská otázka. Okupaci

¹ zákon č. 11/1918 Sb., o zřízení samostatného československého státu,

prožívali Češi i Slováci odlišně. Mnichovským diktátem byl na území českých zemí zřízen Protektorát Čechy a Morava, na Slovensku vznikl slovenský štát. V exilu zřízené Prozatímní státní zřízení směřovalo prostřednictvím dekretální pravomoci k obnovení československé státnosti v původní podobě. V roce 1944 vypuklo na Slovensku Slovenské národné povstanie, vznikla Slovenská národná rada, která převzala veškerou moc na Slovensku. Na území Československa bylo založeno další ohnisko československé normotvorby, normotvorba Slovenské národní rady. Vůle fakticky obnovit československý stát byla vyjádřena revolučními akty v letech 1944 a 1945. Po válce bylo zvláštní asymetrické postavení Slovenska v jednotném československém státě upraveno nejprve v tzv. pražských dohodách uzavřených mezi vládou republiky a Slovenskou národní radou, později bylo vyjádřeno v ústavě z roku 1948 a v ústavní novele z roku 1956. Práva slovenského národa, která byla opakovaně vznášena, byla sice ústavně zaručena, ovšem fakticky nenaplněována. Asymetrický model úpravy česko-slovenských vztahů byl zakotven i v Ústavě z roku 1960, která byla zároveň poslední ústavou československého státu.

V roce 1968 byl přijat ústavní zákon o československé federaci. Český a národ slovenský se dohodli na vytvoření československé federace, federaci dvou rovnoprávných bratrských národů, Čechů a Slováků (Československou socialistickou republikou, kterou tvořily Česká socialistická republika a Slovenská socialistická republika s rovnoprávnými postaveními). Z demokratizačních a státoprávních změn období Pražského jara bylo vytvoření federace nakonec to jediné, co se stihlo realizovat. Po 21. srpnu 1968 byl konec všem nastoleným demokratizačním procesům. V centralistickém řízení státu zcela poslušnému vedení Sovětského svazu nehrálo národnostní hledisko žádnou roli. Ve vedení státu byli zastoupeni jak Češi, tak Slováci (například prezidentem československého státu byl od roku 1975 do roku 1989 Slovák Gustav Husák). Vznik federace mohl být považován za naplnění aspirací Slováků, kdyby ovšem federace nebyla od roku 1970 postupně „oklešťována“, řadou ústavních zákonů měněna, až postupně ztratila veškeré původní mechanismy.

Češi a Slováci měli v roce 1989 šanci narovnat česko-slovenské vztahy a společný stát udržet. Proběhla množství jednání o novém státoprávním uspořádání. Prioritou bylo přijetí nové československé ústavy. Předpokládalo se, že budou přijaty současně všechny tři ústavy (i ústavy obou republik). Začal nepřetržitý proces přenášení kompetencí z federace na obě republiky. Řadou ústavních zákonů došlo ke změnám jak v Ústavě z roku 1960 tak v ústavním zákonu o československé federaci. Ústava společného státu nebyla v prvním, na dva

roky zkráceném, volebním období přijata. Nebyla přijata ani zastupitelským sborem vzešlým z voleb roku 1992.

Další kola jednání o státoprávním uspořádání probíhala mezi nimi. Ty měly v zájmu rychlou ekonomickou reformu a privatizaci státního majetku. Následná vyjednávání naznačila, že vhodnější by byl model rozdělení federace. Otázkou bylo jak jej uskutečnit. Stát měl ústavně zakotven proces sebezničení (ústavní zákon o referendu), jehož užití se vítězové voleb obávali. Češi a Slováci by se patrně pro zánik společného státu většinově nerozhodli. ODS a HZDS, vítězné politické strany, se prostřednictvím svých předsedů, dohodly na ukončení federace². Federální shromáždění České a Slovenské Federativní Republiky, nejvyšší orgán státní moci a jediný zákonodárný sbor ČSFR, přijal ústavní zákon „*že uplynutím dne 31. prosince 1992 zanikla Česká a Slovenská Federativní Republika*“. Nástupnickými státy se staly Česká republika a Slovenská republika. Veškerou moc v československém státě převzaly Česká národní rada a Národní rada Slovenskej republiky. Československý stát zanikl. Češi a Slováci šanci na společné soužití promarnili.

V první části práce je objasněn počátek společného soužití Čechů a Slováků v jednotném československém státě se zaměřením na ty dokumenty, které vzniku státu předcházely, umožnily jeho vznik a změny.

Druhá část se věnuje přeměně československého státu ve stát federativní. Pozornost je zaměřena na jednání politických reprezentací ohledně podoby federace. Ústavní zákon o československé federaci je podrobně rozpracován co do principů federace, působností mezi federací a republikami, postavení Federálního shromáždění jako nejvyššího orgánu státní moci a jediného zákonodárného sboru československého státu. K úspěšné federalizaci státu, k převzetí rozdělených kompetencí podle zákona o československé federaci, však v důsledku okupace v srpnu 1968 nedošlo.

Poslední kapitola popisuje proces ústavní demontáže československého státu v letech 1989 až 1992. Pramenem jsou především denní tisk a rozpravy ze schůzí zastupitelských sborů. Současně jsou sledovány změny v ústavním pořádku. Závěrem práce je úvaha, zdali k přijetí

² Dílčí komuniké jednání ODS – HZDS, str. 153 této práce

ústavního zákona o zániku československé federace došlo v souladu s československým právním řádem.

I. Vznik československého státu

a/ Vznik československého státu

Česko-slovenské vztahy v dnešním smyslu chápání jsou problémem od přelomu 18. a 19. století. Samostatný československý stát vznikl jako výsledek národněosvobozenického boje českého a slovenského národa na troskách Rakousko-Uherské monarchie po první světové válce. Územím československého státu se staly historické země Koruny české a Slovensko.

Před první světovou válkou se oficiální česká politika orientovala na požadavek, „*aby rakouská vláda ráčila uznat loajalitu českého národa*“³. Snaha o národní osvobození vycházela z doktríny historického státního práva, která tvrdila, že český stát po staletí existoval a právně existuje i nadále. Jeho hranice byly dány historickými hranicemi zemí Koruny české (České království, Moravské markrabství a Opavské knížectví). Až do jara 1917 byla oficiální česká politika pasivní. „*Jiné časy, jiné písně. Politické vzezření většiny vůdců se mezi r. 1917 a 1918 změnilo k nepoznání. Utvoření Národního výboru v červenci r. 1918 bylo projevem vůle a odhodlanosti, kterých dříve nebylo a které již potom nebyly opuštěny. Česká politika se oddala radikálnímu cíli a držela se ho pevně až do doby konce. Utvoření Národního výboru bylo netajenými přípravami pro převrat. Tomu se nesmí rozumět tak, že Národní výbor zamýšlel přivodit převrat silou a mocí; že chtěl sebrat zbraně a lid a porazit úřady a vojsko. Takového divokého živlu v české domácí politice nebylo. Je úplný nedostatek dokladů takového odhodlání*“⁴. Národní výbor se utvořil „*plodem doby, která už nechce reformu. Chce samostatný československý stát*“⁵. Dne 10. 5. 1917 byl uveřejněn **Manifest českých spisovatelů**, nikoliv jako politický program, ale jako naléhavá výzva k důstojné obhajobě národních zájmů a vytvoření demokratické Evropy svobodných a samostatných národů. Obnovuje se radikální český národní program a čeští poslanci přijímají dne 30. 5. 1918 **prohlášení Českého svazu**, v němž se poprvé v dějinách vyslovila oficiální česká reprezentace pro česko-slovenské spojení: „*Opírajíce se proto v této dějinné chvíli o přirozené právo národů na sebeurčení a svobodný vývoj, posílený nadto u nás nezadatelnými právy historickými, státními akty plně uznanými, budeme se v čele svého lidu domáhati*

³ Peroutka F., Budování státu, I., Lidové noviny, 1991, str. 6

⁴ Tamtéž, str. 5

⁵ Tamtéž, str. 12

*sloučení všech větví československého národa v demokratický český stát, zahrnující i slovenskou větev národa, žijící v souvislém celku s historickou vlastí českou.*⁶.

Myšlenka připojení Slovenska nakonec v české politice převážila a zvítězila. Od této doby se vyskytuje ve všech programových prohlášeních. Svobodný život národní je vysloven v **Tříkrálové deklaraci** z 6. 1. 1918⁷. Na Říšské radě prohlásili čeští poslanci, poslanci zemských sněmů, jako zvolení zástupcové národa českého „*povinni určitě a jasně za lid český a za porobenou a umlčenou větev slovenskou v Uhrách vyznačit svoje stanovisko k nové úpravě poměrů mezinárodních*“.

Na Slovensku neexistoval v historii samostatný slovenský státní útvar. „*Slovenský národ byl ve stavu úpadkovém, když se ocitl uprostřed převratu. V řadě posledních desetiletí čím dál tím více poklesávala jeho síla. Slovenští vlastenci to věděli. Ve velké většině věřili v prvních letech svobody v diktaturu za pomoci Čechů jako v jediný prostředek, který je s to pozdvihnout národ.*“⁸. V důsledku dualistického uspořádání rakousko-uherské říše z roku 1867, na kterém se dohodli odbojní Maďaři s Vídní, se zde projevoval velmi silný národnostní útlak ze strany Maďarů, který bránil rozvoji slovenského národa ve všech oblastech života. Význam měla i literární a jazyková odluka od Čechů. V sedmdesátých letech 19. století počala v Uhersku nebývalá maďarizace, Slováci neměli od roku 1875 do roku 1919 středních škol, počet škol základních, kde učilo slovensky, se rapidně zmenšoval, řeč upadala. „*Obraz národa ve stavu mráкотném.*“⁹. Vedení slovenské vyhlásilo z důvodů persekčních zásahů maďarských vládnoucích vrstev politickou pasivitu. Těžiště slovenské politiky se přesunulo do zahraničí, do carského Ruska a USA. Úspěchy začaly dosahovat ve sbližování se s vyspělejším, v lepších podmínkách se rozvíjejícím českým národem.

Vzniku československého státu předcházela společný postup reprezentací českého a slovenského národa v emigraci. Z jejich činnosti v Americe, z činnosti organizací Slovenské ligy a Českého národního sdružení, vzešla tzv. **Clevelandská dohoda**¹⁰ z 22. 10. 1915. V tomto společném prohlášení se vycházelo z federalizace Rakouska-Uherska, v jehož rámci měl existovat samostatný československý stát s národní autonomií Slovenska. Požadovaly:

⁶ Grónský J., Komentované dokumenty k ústavním dějinám Československa, díl I., Karolinum, 2005, str. 27

⁷ Tamtéž, str. 29

⁸ Peroutka F., Budování státu, I., Lidové noviny, 1991, str. 130

⁹ Tamtéž, str. 133

¹⁰ Grónský J., Komentované dokumenty k ústavním dějinám Československa, díl I., Karolinum, 2005, str. 27

„*Spojenie Českého a Slovenského národa vo federatívnom svazku štátov s úplnou národnou autonómiou Slovenska, s vlastným snemom, s vlastnou štátnou správou, úplnou kultúrnou slobodou, tedy i úplným užívaním jazyka slovenského, vlastnou správou finančnou a politickou, so štátnym jazykom slovenským.*“ Význam této dohody je zpochybňován z důvodu, že „*z přístupných pramenů se nepodařilo zjistit úplný seznam účastníků clevelandské konference. Nelze proto zhodnotit, do jaké míry šlo o skutečně legitimní představitele českého a slovenského národa.*“¹¹. V dohodě je vysloven požadavek federativního svazku, který byl také posléze při utváření československých vztahů zdůrazňován.

Požadavky české a slovenské reprezentace na budoucí státoprávní uspořádání jsou vzneseny dne 30. 5. 1918, v tzv. **Pittsburské dohodě**¹². Představitelé „*slovenských a českých organizací vo Spojených štátoch, Slovenskej Ligy, českého Národného sdruženia a Sväzu Českých katolíkov porokovali za prítomnosti predsedu Česko-slovenskej Národnej rady, Prof. Masaryka, o československej otázke a o našich dosavadných programových prejavoch*“, se usnesli se na programu usilujícím o „*spojenie Čechov a Slovákov v samostatnom štáte z Českých Zemí a Slovenska*“, v „Česko-Slovenském státě“, který bude republikou. „*Slovensko bude mať svoju vlastnú administratívu, svoj snem a svoje súd. Slovenčina bude kradným jazykom v škole, v úradě a vo veřejném živote vôbec.*“ Požadavek federativního uspořádání je opuštěn, termín národ se vůbec nevyskytuje. Dohoda se hlásí k myšlence vytvoření společného demokratického státu Čechů a Slováků, ve kterém bude mít Slovensko autonomii, resp. vlastní vládu a sněm. Dohoda mohla mít pouze politický, nikoliv právní význam, neboť o definitivním státoprávním uspořádání měly rozhodnout svobodně zvolené ústavní orgány nového československého státu. „*V předmnichovském období nebyly zásady této dohody realizovány, což využilo a zneužilo extremistické křídlo HSLS (Hlinkovy slovenské ľudové strany), zejména v druhé polovině třicátých let, v boji za autonomii a posléze i za samostatné klerofašistické Slovensko*“¹³.

Také na Slovensku dochází k procesu česko-slovenského sbližování. První ohlas za česko-slovenské sbližení zazněl v květnu 1918. Reprezentuje je „**prvomájová Mikulášska rezolúcia**, ktorá žiadala „*bezpodmienečné uznanie práva na sebaurčenie všetkých národov nielen za hranicami našej monarchie, ale i národov Rakúska-Uhorska, teda aj uhorskej vetvy*

¹¹ Gronský J., Komentované dokumenty k ústavním dějinám Československa, díl I., Karolinum, 2005, str. 27

¹² Tamtéž, str. 32

¹³ Gronský J., Komentované dokumenty k ústavním dějinám Československa, díl I., Karolinum, 2005, str. 32

československého kmeňa“. ¹⁴. V dalším období se slovenská politická reprezentace již jednoznačně orientovala na vytvoření samostatného česko-slovenského státu. „V dôsledku „nerovnomernosti českého a slovenského historického vývoja, objektívna situácia a rychlost, s akou sa možnosť realizácie zjednotenia vynorila i nedostatočná organizovanosť politického života na Slovensku však neposkytovali pole pre hlbší názorový boj a znemožnili slovenským politickým predstaviteľom dôslednejšie si ujasniť názory, postoje i požiadavky na praktickú realizáciu tejto myšlenky.“ ¹⁵.

Myšlenka československé samostatnosti musela být obhájena před dohodovými mocnostmi, které zatím nepočítaly s rozbitím Rakouska-Uherska. Bylo tedy třeba obhájit myšlenku práva národů na sebeurčení a z ní vyplývající ideu národního státu, prohlásit samostatnost státu a následně dosáhnout uznání ostatními státy.

Vedoucím orgánem československého zahraničního odboje se v roce 1916 stala československá Národní rada se sídlem v Paříži. Jejím hlavním úkolem bylo přesvědčit dohodové mocnosti o rozbití Rakouska-Uherska. V červnu roku 1918 francouzská vláda oficiálně uznala československou Národní radu jako nejvyšší orgán spravující zájmy národa. Národní rada se stala základem příští vlády československé. „Ačkoliv v té době se už programově a svědomitě užívalo jen slov národ československý, Národní výbor československý nebyl. Nezasedal v něm žádný Slovák. Snadné vysvětlení tohoto nedostatku je v teroru maďarské vlády, která by každého Slováka byla rychle odstranila. 13. července 1918 vykonala se první, ustavující schůze Národního výboru. Vydala svolání k národu: „Z rozhodnutí politických stran, „pravilo se v něm, „představujících jednotnou politickou vůli všeho národa, vstupuje dnes v život Národní výbor československý.“ ¹⁶. Československá národní rada jako reprezentativní orgán zahraničního odboje, „14. října, na telegrafický příkaz Masarykův z Washingtonu a poradiv se s francouzskou vládou, oznamuje Dr. Beneš Spojencům, že se v Paříži ustavila zatímni československá vláda, jejímž předsedou a ministrem financí je Masaryk, ministrem zahraničí a vnitra Beneš a ministrem války Milan Štefánik“ ¹⁷.

¹⁴ Hronský M., Čechoslovakismus - za a proti (1914-1918), Bratislava, Veda vydavateľstvo Slovenskej akadémie vied 2000, Pohľady na slovenskú politiku. [Zost.]: Pekník, Miroslav, str. 557

¹⁵ Tamtéž

¹⁶ Peroutka F., Budování státu, I., Lidové noviny, 1991, str. 15

¹⁷ Tamtéž, str. 43

Šlo o to, aby bylo uznáno právo na sebeurčení národů, právo národa československého na sebeurčení.

Dne 18. 10. 1918 prohlásila prozatímní vláda československého státu a národa nezávislost československého národa v tzv. **Washingtonské deklaraci**¹⁸. „*Náš národ povolal Habsburky na český trůn ze své svobodné vůle a tímtež právem je sesazuje. Prohlašujeme tímto habsburskou dynastii za nehodnou, aby vedla náš národ, a upíráme jí veškerá práva vládnouti v československé zemi, která – tu zde nyní prohlašujeme – bude od nynějška svobodným a nezávislým lidem a národem.*“. Deklarace se přiklonila k ideálům moderní demokracie a zásadám o svobodném lidstvu, skutečné rovnosti národů a vládách odvozujících všechnu svou spravedlivou moc ze souhlasu ovládaných vyjádřených v americké deklaraci nezávislosti. Pro Čechy je požadováno právo, aby byli spojeni se svými slovenskými bratry ze Slovenska, kdysi součástky našeho národního státu, odtržené později od našeho národního těla a před 50 lety vtělené v uherský stát Maďarů. Závěrem deklarace načrtla hlavní zásady ústavy československého národa s tím, že konečné rozhodnutí o ústavě samé náleží zákonitě zvoleným zástupcům osvobozeného a sjednoceného národa. Předestřela hlavní principy, na nichž by měl být nový stát založen. Zaručena měla být svoboda svědomí, náboženství, vědy, umění, slova, tisku, práva shromažďovacího, práva žen měla být politicky, sociálně i kulturně postavena na úroveň mužů, práva menšin chráněna, zaručena měla být rovná práva menšin národních, vláda měla být parlamentární a zastávány měly být zásady iniciativy a referenda, měly být provedeny rozsáhlé hospodářské a sociální reformy, velkostatky vyvlastněny pro domácí kolonizaci a šlechtické tituly zrušeny. Principy obsažené v deklaraci formuloval již dříve T. G. Masaryk ve své práci *Nová Evropa – stanovisko slovanské*¹⁹, kterou napsal ve druhé polovině první světové války, kdy sotva ještě mohl myslet na to, že záhy bude přebírat odpovědnost suveréna samostatného státu.

Československý stát tak vznikl revolučním jednáním českého a slovenského lidu (v exilu, v Čechách a na Slovensku) proti dosavadní rakousko-uherské nadvládě. Vůli ke státnímu spojení česko-slovenskému deklarovali představitelé českých zemí a Slováků nezávisle na sobě. Představitelé českých zemí v Praze dne 28. 10. 1918 a slovenská reprezentace dne 30. 10. 1918 v Turčianskom sv. Martine.

¹⁸ Peroutka F., *Budování státu*, I., Lidové noviny, 1991, str. 43

¹⁹ Masaryk T.G., *Nová Evropa, Stanovisko slovanské, Doplněk 1.*, 1994

V Praze přijal dne 28. 10. 1918 Národní výbor **Provolání Národního výboru československého o samostatnosti československého státu**²⁰, ve kterém se prohlásil za československou vládu nového státu a převzal na sebe veškerou moc. Provolání hovoří k „lidu československému“, konstatuje, že „*stát československý vstoupil dnešního dne v řadu samostatných, svobodných, kulturních států světa*“. Národní výbor československý přebíral postupně veškerou moc na osvobozeném území a zkoordinoval postup s prozatímní československou vládou zahraniční politické reprezentace.

Na Slovensku byla dne 30. 10. 1918 přijata tzv. **Martinská deklarace - Deklarácia Slovenského Národa**²¹, která je považována za spontánní souhlas Slovenska s vyhlášením samostatného československého státu. Je z ní patrná jak snaha o vyjádření svébytnosti slovenské národa, tak i požadavek společného státu Čechů a Slováků. V Turčianskom sv. Martine se „*sešlo 106 predstaviteľů slovenského veřejného a kulturního života, aniž tušili, že už dva dny existuje Československo*“²². Na shromáždění byla ustavena Slovenská národní rada. V zastoupení všech slovenských politických stran shromážděných a organizovaných „*v Národnú radu slovenskej vetvy jednotného česko-slovenského národa*“, se „*v mene česko-slovenského národa bývajúceho v hraniciach Uhorska*“ prohlásila za jediný subjekt oprávněný hovořit a činit jeho jménem, rozchod s neoprávněnou uherskou nadvládou, a z ní vyplývající požadavek nezávislosti. Osvědčila, že „*pre tento česko-slovenský žiadame i my neobmedzené samorčovacie právo na základe úplnej neodvislosti*“ a zároveň osvědčila, že „*slovenský národ je čiastka i rečove i kulturno-historicky jednotného česko-slovenského národa*“. Národná rada slovenskej vetvy jednotného česko-slovenského národa neměla následně dlouhého trvání, byla zrušena.

Národní výbor československý²³ ještě večer dne 28. 10. 1918 přijal **zákon č. 11/1918 Sb., o zřízení samostatného československého státu**, tzv. recepční norma, (dále také jen „zákon o zřízení samostatného československého státu“):

Samostatný stát československý vstoupil v život. Aby byla zachována souvislost dosavadního právního řádu se stavem novým, aby nenastaly zmatky a upraven byl nerušený přechod k

²⁰ Gronský J., Komentované dokumenty k ústavním dějinám Československa, díl I., Karolinum 2005, str. 38

²¹ Tamtéž, str. 41

²² Tamtéž

²³ vznikl přetvořením Národního výboru dne 13. 7. 1918, členové: Karel Kramář, Alois Rašín, František Soukup, Jiří Stříbrný, Vavro Šrobár

novému státnímu životu, Národní výbor jménem československého národa jako vykonavatel státní svrchovanosti toto nařizuje:

Čl.1 Státní formu československého státu určí Národní shromáždění ve srozumění s Československou Národní radou v Paříži. Orgánem jednomyslné vůle národa a také vykonavatelem státní svrchovanosti je Národní výbor.

Čl.2 Veškeré dosavadní zemské a říšské zákony a nařízení zůstávají prozatím v platnosti.

Čl.3 Všechny úřady samosprávné, státní a župní, ústavy státní, zemské, okresní a zejména i obecní jsou podřízeny Národnímu výboru a prozatím úřadují a jednají dle dosavadních platných zákonů a nařízení.

Národní výbor československý vystoupil při přijetí zákona o zřízení samostatného československého státu jménem československého národa. Československý národ byl zdrojem státní moci, nositelem suverenity. Představitelé slovenského národa se k československému nároku připojili **jménem slovenské větve jednotného československého národa**. Kombinací přirozeného práva a českého historického práva byla vytvořena státotvorná ideologie česko-slovenského národního státu, kde Češi a Slováci představují jeden národ, složený ze dvou kmenů.

Všechny československé právní normy odvozují od zákona o zřízení samostatného československého státu svou platnost, neboť zakládá československou státnost. Právní režim jím nastolený platil s nevelkými změnami až do začátku let padesátých.

Do dosavadního ústavního vývoje zemí Koruny České vstoupila nová ústavní kategorie – suverenita československého národa. Recepčním zákonem bylo převzato dosavadní právo. V Čechách a na Moravě jím bylo kodifikované právo rakouské, na Slovensku dosavadní, většinou zvykové právo uherské. Tento zákon je považován za počátek československého právního řádu a bývá označován za první československou ústavu.

Zákon o zřízení samostatného československého státu tvrdil věci, které tak docela nebyly pravda. Národní výbor neměl skutečnou moc nad všemi úřady ve státě, převzetí moci nebylo

nijak organizováno. Bylo třeba zajistit organizaci správy, činnost, kterou dosud zajišťovala Maffie. K tomu byly zakládány krajské organizace. K přebírání moci docházelo postupně.

Zajímavá situace byla na Slovensku. Národní výbor vyhlásil příslušnost Slovenska k novému státu, ovšem jen vyhlásil. Muselo dojít k obsazení Slovenska, neboť po vojenském vpádu nastal úprk maďarských úředníků, kteří se báli pomsty. „*Území, které stará správa opustila, propadlo anarchii. Lid byl naplněn revolučním vřením, více sociálním, než národním.*“²⁴. Národní výbor byl znepokojen takovým vývojem. „*Rozhodl se vybrat několik Slováků, dát jim jméno vlády a poslat je na Slovensko, aby jednak zemi okupovali, jednak v ní zavedli pořádek. 4. listopadu byla jmenována tato zatímní slovenská vláda.*“²⁵. Byla složena ze čtyř mužů, Šrobár byl jmenován předsedou a takto vyrazila na Slovensko. Je jistě podivné, proč vláda nebyla jmenována ze slovenské národní rady, ale byla vyslána z Čech. Slovenská národní rada byla opomíjena úmyslně. „*Češi a Slováci, kteří byli v Praze, rozhodli se již tehdy vládnout Slovensku centralisticky z Prahy, aby se překonala nebezpečí plynoucí z nesnázi nových poměrů, z odstředivosti a z toho, že Národní rada mohla by být vystavena přímému nátlaku Maďarů.*“²⁶. Vláda s pomocí několika mužů obsadila Slovensko, Maďaři se nijak nebránili, odcházeli. Ustanovením československé vlády zatímní vláda slovenská zanikla. K faktickému obsazování území Slovenska začalo docházet až počátkem roku 1919, kdy byla slovenská vláda pod vedením Šrobára přestěhována do Bratislavy.

Byly přijaty první zákony, které umožnily státu fungovat (o vyhlásování zákonů, o zřízení ministerstev, Nejvyššího správního soudu, Nejvyššího soudu a další).

Dne 13. 11. 1918 přijal Národní výbor na své poslední schůzi zákon č. 37/1918 Sb. z. a n., o prozatímní ústavě, o Národním shromáždění. Národní výbor rozšířil počet členů na 256 a **změnil se na Národní shromáždění**. To se následujícího dne ustavilo jako **revoluční Národní shromáždění**, nový zákonodárný orgán, který měl přijmout ústavu definitivní. Klíč zastoupení do shromáždění byl určen podle výsledků voleb do Říšské rady v roce 1911. Slovensko tak mělo v Národním shromáždění neúměrně malé zastoupení. Tento nedostatek byl přijetím zákona č. 138/1919 Sb., ze dne 11. 3. 1919, kterým se mění § 1. zákona ze dne 13. listopadu 1918, čís. 37 Sb. z. a n., o prozatímní ústavě, částečně odstraněn. Národní výbor

²⁴Peroutka F., Budování státu, I., Lidové noviny, 1991, str. 138

²⁵ Tamtéž

²⁶ Tamtéž

byl rozšířen na 270 členů. „*Všech 14 mandátů v rozšířeném Národním výboru – nyní již Národním shromáždění – obsadili zástupci Slovenska.*“²⁷. „*Němci a Maďaři v NS zastoupeni nebyli. Příčinou byl jejich aktivní odpor proti nové státnosti a odmítání jakékoliv účasti v orgánech vznikající státní moci*“²⁸.

b/ Ústava 1920

Dne 29. 2. 1920 přijalo **Národní shromáždění republiky československé** zák. č. 121/1920 Sb., kterým se uvozuje ústavní listina Československé republiky (dále také jen „**Ústavní listina**“ nebo také jen „**Ústava 1920**“). Tvůrci Ústavní listiny přihlédli k četným cizím předlohám, které přizpůsobili domácím podmínkám a potřebám. Vliv na její podobu měla ústava americká a zejména francouzská ústava III. Republiky. Formálně byla Ústavní listina pojata jako ústavní listina. Obsahuje všechny podstatné principy pro fungování právního státu (princip svrchovanosti lidu, omezené státní moci, dělby moci). Co do podstatných vlastností je nejctihodnější ústavou v československé historii. Zřídila i Ústavní soud Československé republiky, který byl nadán pravomocí rozhodovat o ústavnosti zákonů. Jeho činnost je hodnocena jako málo frekventovaná a nepříliš významná.

Ústavní listina jednoznačně určila, že lid je zdrojem veškeré moci ve státě. Za nositele suverenity označila „československý národ“. Tento pojem se dále v textu neobjevuje, ústava jej nedefinuje. Dále hovoří pouze o občanech Československa. Všeobecně se mělo za to, že československý národ prostě tvoří Češi a Slováci, kterých bylo asi dvě třetiny. Díky této konstrukci se ostatní menšiny, hlavně Němci (těch byla polovina) a Maďaři, ocitly skutečně v menšině. Ve dvacátých a třicátých letech žilo v Československu 46 % Čechů, 28 % Němců, 13 % Slováků, 8 % Maďarů, 3 % Ukrajinců a 2 % ostatních. Konstrukce o jednotném československém národě poskytovala státu ústavní většinu.

Z preambule ústavní listiny je patrné, že ústavu si dal „*my, národ Československý, chtějící upevniti dokonalou jednotu národa, zavésti spravedlivé řády v republice, zajistiti pokojný rozvoj domoviny československé, prospěti obecnému blahu všech občanů tohoto státu a zabezpečiti požehnání svobody příštím pokolením, ..., chceme usilovati, aby tato ústava i všechny zákony naší země prováděny byly v duchu našich dějin stejně jako v duchu moderních*

²⁷ Gronsý J., Komentované dokumenty k ústavním dějinám Československa, díl I., Karolinum 2005, str. 64

²⁸ Tamtéž, str. 53

zásad, obsažených v hesle sebeurčení; neboť chceme se přičleniti do společnosti národů jako člen vzdělaný, mírumilovný, demokratický a pokrokový...“.

Nový stát měl být státem všech občanů, státem „československého lidu“.

Idea jednotného národa československého

Koncem 19. století se z hlediska filosofie dějin objevuje v Masarykově České otázce myšlenka, že slovenské národní obrození je třeba přímo zapojit do národního obrození českého tak, aby tvořilo jeden celek. Představa jednotných československých dějin trvajících přes tisíc let pomohla vznik československého státu legitimovat. Československý národ není zcela jednoznačně vymezen ani v politických prohlášeních, ani v legislativě ani v judikatuře. Jednalo se o fikci jednotného československého národa, složeného především z národů českého a slovenského, ale i z dalších nečeskoslovenských národností (národnostních menšin) obývaných dané území. Vytvoření československého státu bylo třeba obhájit existencí dostatečné státotvorné většiny. *„Sotva mohli uspět, kdyby oznámili, že v novém státě bude žít cca 6 800 000 Čechů, 3 300 000 Němců, 2 500 000 Slováků atd. Nový stát měl být, v duchu doby a na rozdíl od mnohonárodnostní habsburské monarchie, státem národním. „Čechoslovakismus“ umožňoval konstruovat téměř dvoutřetinovou většinu státotvorného „národa československého“.²⁹ „Pojetí národa nebylo založeno na zdůraznění „kmenové příslušnosti“, jako v prostředí německém, ale na individuální volbě jednotlivce a na jeho odpovědnosti se s touto ideou ztotožnit.“³⁰*

Hodnoty, jež vkládal v letech první světové války do základů československého státu T. G. Masaryk, byly hodnotami evropsky a světově založené humanitní demokracie. Dějiny tuto ideu jednoho československého státně politického národa, již i on zastával, neprověřily. *„Masaryk sám o „čechoslovakismu“ nikdy nemluvil ani nepsal. Jinou otázkou je, že pro něj byli Češi a Slováci vždy, v souladu s reálnými dějinami, dva etnicky si velmi blízké národy. Vztahy mezi nimi chápal obdobně jako mnozí vynikající Češi a Slováci po řadu generací před ním. Z této přirozené, historií dané blízkosti vycházel, za světové války i po ní, když při různých příležitostech mluvil a jednal ve jménu „československého“ národa jako národa státněpolitického. Zasloužil se i o to, zdaleka ne sám, že idea československého*

²⁹ Peroutka F., Budování státu, I., Lidové noviny, 1991, str. 45

³⁰ Pavlíček V., O české státnosti, Úvahy a polemiky, 1. Český stát a Němci, Karolinum 2004, str. 15

*státněpolitického národa patřila ke stěžejním ideám, na nichž byla zbudována československá demokracie po roce 1918.*³¹ „Čechům nestačí koncese národní autonomie a nestačí již ani rakouská federace; Čechové mají historické právo na samostatnost českých zemí (Čech, Moravy a Slezska), mají právo na samostatnost státu jimi vytvořeného. Mimo to mají přirozené a historické právo na přičlenění Slovenska brutálně potlačeného Maďary. Slovensko, tvořící jádro Velkomoravské říše, bylo Maďary odtrženo v 10. stol., později bylo nakrátko se svými soukmenovci politicky spojeno, čas bylo samostatné. Kulturně Slováci zůstali stále v těsném svazku s Čechy. Maďaři kulturně záviseli na Slovácích. Spojení Čechů a Slováků je tudíž požadavek legitimní.“³² Založení státní ideje – republikánské ideje demokratického československého státu – se mělo stát integrujícím činitelem a prvním krokem při vzniku moderní státnosti. Československý stát vznikl na základě státtvorné ideje národa československého, někdy označované jako tzv. čechoslovakismus. Ten „se tedy jevil jako politická státní doktrína, či spíše jako celý komplex teorií a interpretací, zdaleka nikoliv argumentačně jednotných, která skýtala ideologické zdůvodnění vzniku a další existence Československé republiky – integrační ideologie stávajícího československého státu.“³³

*„Zakladatelé československého státu si samozřejmě byli vědomi toho, že obyvatelstvo nového státu je výrazně národnostně, jazykově, nábožensky, kulturně i sociálně různorodé, že vzniká stát nestejně historicky utvářených, nerovnoměrně hospodářsky vyvinutých, různé politicky a duchovně orientovaných území, společenských sil a obyvatelstva. Nový stát však měl být státem všech občanů, státem, „československého lidu.“*³⁴

„Pragmatizmus idey národného štátu v časti literatúry účinne zakrýval fakt, že v čase vzniku Česko-Slovenska, ale aj v období nasledujúcom, bola ešte u niektorých politikov, Tomáša Garrigue Masaryka nevynímajúc, aktuálna predstava o tom, že politický národ československý je nielen žiaduci, ale aj možný a že vývoj v novom štáte bude smerovať k postupnému zblížovaniu a naslednému vytvoreniu jednotného politického národa. Tato idea se v nasledujúcom období nerealizovala. Problémy neboli na českej, ale na slovenskej strane.

³¹ Opat J., Říjen 1918 a dnešek, Lidové noviny 27. 10. 1992, str. 4

³² Masaryk T. G., Nová Evropa, Stanovisko slovanské, Doplněk 1., 1994, str. 150

³³ Galandauer, J., Přeměna českého "čechoslovakismu" v období Velké války, Veda vydavateľstvo Slovenskej akademie vied 2000, Pohľady na slovenskú politiku. [Zost.]: Pekník, Miroslav, str. 538-551

³⁴ Gronský Ján, Komentované dokumenty k ústavním dějinám Československa, díl I., Karolinum 2005, str. 71

*Česká verejnosť bez problémov prijala nielen nový štát, ale aj novú identitu – československú.*³⁵.

Koncepcie československého národa „*však vlastne upírala obema národům svébytnost (samostatnou existenci jako národa) a mohla zdůvodnit absenci autonomie Slovenska i malý podíl slovenské reprezentace na centrálním vládnutí, ježto fiktivně činila z každého Slováka člena vládnoucího národa. Tento naprostý nedostatek institucionálních záruk (slovenský národ neměl žádné národní orgány) přispěl k omezení samostatného politického prostředí na Slovensku a k destabilizaci státu, ústící nakonec až do fašizace Slovenska za tzv. druhé republiky a do samostatnosti slovenského fašistického státu, prohlášené 14. března 1939.*“³⁶

Jednotlivcům sice Ústavní listina zaručovala na tehdejší dobu velmi vysoký standard lidských a občanských práv, nedostatečně však garantovala práva národnostních menšin. Stěžovali si hlavně Němci, ale ani valná část Slováků nebyla se svým zahrnutím do konstruktů československého národa spokojena. Ze strany slovenské to byla především kritika jednotného československého národa a jednotného státního jazyka československého. Státní, oficiální a úřední jazyk byl jazyk československý, který však neexistoval. Na území českých zemí se jako úředního jazyka užívalo češtiny a na Slovensku slovenštiny.

Za první republiky nedošlo ani k pokusu o vyřešení slovenské otázky. Jak si Češi představovali soužití se Slováky v koncepci formulovaná do neobvyklé pojmotvorby, která navenek působila velice symetricky – jednotný stát Československo s jedním národem československým - skutečná realizace však bezpochyby stranila Čechům a zároveň nadále popírala slovenskou identitu. Slováci měli své požadavky, které na příslušných jednáních dokonce formulovali, avšak „*nelze vyhověti*“, *zněla klasická prvorepublikánská formule, již český centralismus odbýval řadu slovenských požadavků. Nikoliv tedy nevčasnost, nepřipravenost či nedovednost slovenské politiky, nýbrž sama povaha českého nacionalismu byla tou okolností, která vyloučila plodný dialog česko-slovenský.*“³⁷ Pravděpodobně v důsledku obavy o integritu mladého státu byly z české strany jakékoliv pokusy o řešení slovenské otázky mařeny, což v jistém smyslu později nastolilo ohrožení integrity státu ze dvou stran, a to slovenské a sudetoněmecké.

³⁵ Kováč D., Česko-slovenská štátnosť v kontexte slovenských dějin. Otázka kontinuity a diskontinuity

³⁶ Pavlíček P. a kol., Ústavní právo a státověda, II. díl, Linde Praha, 2008, str. 56

³⁷ Podiven, Češi v dějinách nové doby –pokus o zrcadlo, Rozmluvy, 1991

Do fungování veřejné správy zasáhl zákon č. 126/1920 Sb., ze dne 29. 2. 1920, o zřízení župních a okresních úřadů v republice Československé (dále také jen „župní zákon“). Recepční zákon sice všechny úřady samosprávné, státní a župní, ústavy státní, zemské, okresní a zejména i obecní podřídil Národnímu výboru. Prozatím úřadovali a jednali dle dosavadních platných zákonů. Úkolem bylo podříditi si v republice všechny orgány veřejné správy. Tvůrci župního zákona sledovali především tyto cíle: „1) *sjednání veřejné správy na celém území státu*, 2) *demokratizaci a zjednodušení veřejné správy (odstranění těžkopádných zemských celků, odbyrokratizování, posílení regionální samosprávy)*, 3) *posílení integrity státu (znemožnit, aby zejména německá národnostní menšina zneužívala svazky územní samosprávy)*. Těchto cílů však nebylo dosaženo.“³⁸. Župní zákon byl dvakrát novelizován. Zákon č. 125/1927 Sb., ze dne 14. 7. 1927, o organizaci politické správy, zrušil prvních devět článků župního zákona i název zákona, čímž potvrdil jeho neživotnost. V návaznosti na volby, znamenal „*určitý pokus o vyrovnání se s představiteli menšin, unifikaci politické správy na celém území státu a zavedení modelu (dvojkolejný) teritoriální veřejné správy, charakteristické slabým postavením orgánů samosprávných a silným postavením státní (politické) správy*.“³⁹

Hodnoty nastolené první republikou učinily z československého státu jednu z nejotevřenějších společností na tehdejší mapě Evropy. Byla ovšem zničena dříve, než mohly být její ideje naplněny. Přes veškerou jazykovou a kulturní blízkost **se nepodařilo za dvacet let existence společného státu vytvořit celek v podobě československého politického národa.**

V moderních dějinách obou národů, které od roku 1918 tvořily společnou státnost, se ve všech jejich uzlových bodech a krizových situacích, stávaly vzájemné vztahy česko-slovenské klíčovým problémem samotné existence státu, jeho charakteru i vývoje.

Po celou dobu trvání československé státnosti, a to především v jejích nejkritičtějších obdobích, byla vůle k jejímu trvání jednoznačně lidem československým proklamována.

³⁸ Gronský Ján, Komentované dokumenty k ústavním dějinám Československa, díl I., Karolinum 2005, str. 132

³⁹ Tamtéž, str. 199

c/ Doba nesvobody (30. 9. 1938 – 4. 5. 1945)

Druhá československá republika

Vypuknutím velké hospodářské krize - Černý pátek 29. Října - se vnitropolitická situace v Československu začala dramaticky měnit. Krize, která doslova vrhla na dlažbu milióny pracujících, zapříčinila vzrůstající vliv radikálních politických proudů, zejména národně socialistických. Tato vlna se nejvýrazněji projevila v Německu, které se muselo vyrovnávat nejen se světovou hospodářskou krizí, ale i s ohromnými reparacemi, které jim byly uloženy po první světové válce. S nástupem Hitlera k moci se německá říše proměnila v diktaturu s jedinou vládnoucí a povolenou stranou. Československá republika se začala měnit v osiřelou baštu demokracie, obklíčenou více či méně maskovanými diktaturami. Pohraniční oblasti státu osídlené německou menšinou byly krizí postiženy nejvíce. Německo začalo velké nacistické propagandistické tažení, jehož součástí se stalo Československo, jeho rozbití a likvidace. V roce 1935 proběhly na území Československa volby. Nejvíce hlasů získala Sudetoněmecká strana, jejíž ideologie se blížila ideologii nacistické. Na Slovensku pak 30 % voličů odevzdalo své hlasy tzv. autonomistickému bloku, z něhož hlavní roli hrála Hlinkova ľudová strana, prosazující autonomii Slovenska (mimo jiné i s odvoláním na Masarykem podepsanou Pittsburskou dohodu, slibující Slovákům vlastní sněm apod.). Za zjevně se zhoršující mezinárodní situace se mladé Československo mělo vyrovnat s nátlakem nacistického Německa, problémem slovenským a především problémem německé minority uvnitř státu.

Německé plány na obsazení československého pohraničí a následné odtržení německy mluvícího území vyústily v důsledku obav z války v dohodu Francie, Anglie, Itálie a Německa. Dne 29. 9. 1938 byl na konferenci v Mnichově podepsán verdikt pro Československo, dohoda o odstoupení sudetoněmeckého území ve prospěch Německa, tzv. **Mnichovský „diktát“**⁴⁰. Tento právní akt, ze strany nacistického Německa navíc uzavírán *„jako první krok k realizaci úmyslu Československo okupovat a součást přípravy agrese, jejímž vyvrcholením bylo rozpoutání druhé světové války“*⁴¹, zasáhl bezprecedentním způsobem do suverenity a integrity československého státu a zapříčinil krizi celého československého společenského systému. Následky jsou patrné dodnes. Ze strany všech

⁴⁰ Gronský, J.: Komentované dokumenty k ústavním dějinám Československa, díl I., Praha 2005, str. 265

⁴¹ Tamtéž

signatářů došlo k porušení tehdejších obecně uznaných pravidel mezinárodního práva, do té doby sankcionovaných i Společností národů. Československá státnost byla dočasně roztržena, suverenity území československého státu i suverenity zákonodárního sboru československého byla zcela popřena. Diskontinuita zasáhla i ústavní systém. Z jednotného státu se Československo stalo státem složeným – trialistickým. Československo ztratilo třetinu území, které bylo připojeno k Německu, Maďarsku a Polsku. Nastalo období tzv. „druhé republiky“ (30. 9. 1938 – 14. 3. 1939). Německé jednotky začaly obsazovat československé pohraničí, čeští občané byli z okupovaných území vystěhováváni. Dne 5. 10. 1938 abdikoval na svou funkci prezident Československa Eduard Beneš. Učil tak abdikacním dopisem, zaslaným dne 5. října 1938 předsedovi vlády ČSR gen. Janu Syrovému⁴². Odešel z republiky. Po Mnichovském diktátu a abdikaci prezidenta byl na funkci prezidenta druhé republiky navržen respektovaný odborník, člen legislativní rady vlády, Emil Hácha. Jako nestranický a dlouho i apolitický právník nevadil nikomu. Dne 3. 11. 1938 byl jmenován prezidentem Česko-Slovenské republiky.

Radikální zásah do státní suverenity československého státu měl značný vliv na československé vztahy. Na Slovensku umožnil nástup separatistických tendencí (autonomistická strana HSĽS úzce spolupracovala s německými henleinovci). Dne 6. 10. 1938 se v Žilině sešlo vedení této strany s představiteli na Slovensku působících stran a plně se postavili za návrh ústavního zákona o autonomii Slovenska z června 1938. Přijali tzv. **Žilinský manifest**⁴³, „*v duchu samourčovacího práva žiadame okamžité prevzatie výkonnej a vládnej moci na Slovensku*“ a „*začali otvoreně negovat československý ústavní řád*“.

Ve vypjaté atmosféře byl okleštěným Národním shromážděním, v rozporu s československou ústavou, přijat dne 22. 11. 1938 ústavní zákon č. 299/1938 Sb.z. a n., o **autonomii Slovenskej krajiny**. Slovensko jím bylo prohlášeno za autonomní součást „Česko-Slovenské republiky“. *V preambuli je konstatováno, že „Česko-Slovenská republika vznikla shodou suverennej vôle dvoch rovnoprávných národov, že slovenskému národu v Pittsburskej dohode, ako aj v iných smluvach a prejavoch, domácich i zahraničných, zabezpečená bola úplná autonomia a vedené snahou usmierenia slovenského a českého národa v duchu Žilinskej dohody“*⁴⁴. Slovensko získalo autonomii a začalo uvádět název „Česko-Slovensko“. **Tímto**

⁴² Gronský, J.: Komentované dokumenty k ústavním dějinám Československa, díl I., Karolinum, 2005, str. 268

⁴³ Tamtéž str. 271

⁴⁴ Gronský, J.: Komentované dokumenty k ústavním dějinám Československa, díl I., Karolinum, 2005, str. 283

okamžikem došlo fakticky ke vzniku asymetrie, k federalizaci státu. S výjimkou zahraniční politiky, věcí národní obrany a některých věcí hospodářské a finanční povahy byla veškerá vládní a výkonná moc na Slovensku podřazena slovenské vládě a slovenským orgánům. V rámci autonomie Slovenska byl zřízen Snem Slovenskej krajiny jako nejvyšší slovenský zákonodárný orgán. Fakticky přestal platit po zániku Česko-Slovenska v březnu 1939, právně byl zrušen až přijetím nové ústavy v květnu 1948. Obdobně získala autonomii i Podkarpatská Rus, která se již k území státu nevrátila. Po válce se stala součástí Ukrajiny (Smlouva mezi Československou republikou a Svazem sovětských socialistických republik o Zakarpatské Ukrajině).

Dne 15. 12. 1938 přijalo Národní shromáždění ústavní zákon č. 330/1938 Sb. z. a n., o zmocnění ku zmenám ústavnej listiny a ústavných zákonov republiky Česko-Slovenské. Prezident republiky byl zmocněn vydávat dekrety s mocí ústavy a vláda byla zmocněna vydávat vládní nařízení s mocí zákona. To znamenalo úplnou likvidaci československé ústavnosti a konec parlamentarismu. Proces změn v celém ústavním systému, který začal v říjnu 1938, byl završen. Pro Čechy Slováky se celý problém posunul do nové polohy.

České země – Protektorát Čechy a Morava

Dne 16. 3. 1939 výnosem vůdce a říšského kancléře č. 75/1939 Sb., o Protektorátu Čechy a Morava, se části bývalé Česko-Slovenské republiky, obsazené v březnu 1939 německými oddíly, staly součástí Velkoněmecké říše jako tzv. "**Protektorát Čechy a Morava**", který byl pod „ochranou“ říše. Výnos je uvozen tím, že *„po tisíc let náležely k životnímu prostoru německého národa česko-moravské země. Násilí a nerozum vytrhly je svévolně z jejich starého historického okolí a posléze jejich zapojením do umělého útvaru Česko-Slovenska vytvořily ohnisko stálého neklidu“*. Obyvatelé Čech a Moravy se staly státními příslušníky Protektorátu Čechy a Morava. Území českých zemí nezbyla ani autonomie, veškeré právo mělo zdroj v aktech Německé říše. Nacistické právo zavedlo zvláštní předpisy pro Němce, garantující jim privilegia a chránící jejich „čistotu krve“, a právo pro další kategorie obyvatel založené na rasové teorii. Nastala zcela otevřená nacistická diktatura podepřená rozsáhlým donucovacím aparátem. Zánik Československa nebyl nijak uznán západními mocnostmi.

Česká státnost pokračovala v zahraničí. Po vypuknutí druhé světové války se ve Francii a později v Londýně vytvořila exilová vláda, která byla posléze uznána mezinárodně. Vzniklo

tzv. **prozatímní státní zřízení**. Prezident Beneš vydával dekrety prezidenta republiky, které nahrazovaly moc zákonodárnou dle ústavní listiny. Vydával je jako původní prezident. Dekrety s ohledem na praktickou nemožnost výkonu moci nad okupovaným územím zůstávaly nevykonány. Cílem prozatímního státního zřízení československého bylo dospět k novým volbám a usilovat o uznání kontinuity československého státu a jeho ústavního řádu, nejlépe v předmnichovské podobě, a uznání nulity mnichovského diktátu.

Slovensko

Na Slovensku přijal dne 14. 3. 1939 Snem Slovenskej krajiny zákon Slovenského snemu č. 1/1939 Sl.z., **o samostatnom slovenskom štáte**. Byl vyhlášen samostatný slovenský stát jako politický a vojenský spojenec nacistického Německa. Jelikož však Snem Slovenskej krajiny neměl kompetenci měnit ústavní stav republiky, vznik samostatného slovenského štátu postrádal ústavní zmocnění k provedení takové změny. V žádném případě se nedalo hovořit o samostatnosti slovenského štátu ve smyslu suverenity moci, jelikož byl zcela pod patronátem Německa na základě „smlouvy o ochraně“. Ústavním zákonem č. 185/1939 Sl.z.) byla přijata dne 21. 7. 1939 Ústava Slovenské republiky. Akcentovala božský původ moci a práva a udržení slovenského národa v prostoru, který mu byl určen Bohem. Hlavní funkce státu spočívala ve sdružování mravních a hospodářských sil národa do křesťanské a národní pospolitosti. Jedním z nejdůležitějších principů, na nichž byla tato ústava založena, byl vůdcovský princip, jehož podstatu nejvýstižněji charakterizují slova předního ideologa této ústavy: „vodca je neobmedzeným poverením národa, a preto národ ide za vodcom. Vodca je sústredená nejvyššia, ničím neohraničená moc prevádzanie všeobecného blaha. V jednom národe môže byť len jedna vôľa a jeden prejav tejto vôle... Vodca je národným prorokom a vëštcom, ktorý žije ideálu národnej veľkosti a národného poslania“⁴⁵. Prezidentem slovenského štátu byl dr. J. Tiso. Jeho faktická pozice byla velmi silná a ještě více byla posílena zákonem č. 215/1942 Sl. z., o Hlinkovej slovenskej ľudovej strane, který jeho postavení vymezil jako postavení vůdce. Tento ľudácký režim se postupně s průběhem války dostával do stále větší krize, která vyvrcholila ve Slovenské národní povstání.

V průběhu roku 1943 nabývalo na významu přesvědčení o neodvratné porážce nacistického Německa. V prosinci 1943 byl přijat významný dokument, tzv. **Vianočná dododa**⁴⁶, který

⁴⁵ Čič M., Komentár k ústave slovenskej republiky, Matica slovenká, 1997

⁴⁶ Gronský J., Komentované dokumenty k ústavním dějinám Československa, díl I., Karolinum, 2005, str. 546

založil ilegální Slovenskou národní radu, jednotné centrum protifašistického odboje. Její zásadní význam spočíval především v rozchodu s existujícím vazalským slovenským státem. Dohoda byla přijata jménem všech ideových směrů, *„ktoré i po 6. októbri 1938 zotrvaly na zásadách protifašistickej demokracie a viedly dodnes aktívny odpor proti politickému, hospodárskemu a kultúrnemu znásilňovaniu slovenského ľudu“*. Vyjádřila funkci SNR, jako celonárodního slovenského orgánu, *„spoločného politického vedenia, ktorým bude Slovenská národná rada jediný reprezentant politickej vôle slovenského národa“*. Slovenská národní rada si stanovila za úkol a cíl *„jednotne a centralne viesť boj slovenského národa za odstránenie nacisticko-nemeckého diktátu“* a *„v prvej príhodnej chvíli prevziať všetku politickú, zákonodárnu, vojenskú a administratívne výkonú moc na Slovensku a vykonávať ju podľa vôle ľudu až do tej doby, kým slobodne zvolení zástupcovia ľudu nebudú môcť všetku moc prevziať“*. Vyslovila přání pro obnovu československé státnosti, vůli žít ve společném státním svazku s českým národem, ve svazku rovnoprávném, aby *„národ slovenský a národ český, ako najpríbuznejšie slovanské národy, utváraly ďalšie svoje osudy v novej Č-SR, spoločnom to štátě Slovakov a Čechov a na podklade princípu rovný s rovným“*. Slovenská národní rada se prohlásila za nejvyšší orgán slovenského odboje a stanovila, že přebírá veškerou zákonodárnou i výkonnou moc na Slovensku.

„Dualismus“ státoprávních otázek

V československém právním řádu vznikla v důsledku změn vedle předmnichovského práva ještě další skupina právních předpisů, které byly výsledkem normotvorby zcela odlišných subjektů. Jednalo se o normotvornou činnost orgánů zatímního státního zřízení československého, normotvornou činnost slovenské národní rady, legislativní činnost slovenského státu, legislativní činnost Protektorátu Čechy a Morava a normotvornou činnost Slovenské národní rady. Legislativní činnost Protektorátu Čechy a Morava byla později zneplatněna ústavním dekretem č. 11/ 1944 Sb., o obnovení právního pořádku; činnost slovenského státu byla vyloučena dekretem SNR č. 1/1944, Sb. a n.. Vznikl faktický právní dualismus.

Dekretální období československých ústavních dějin bylo zahájeno ústavním dekretem prezidenta republiky č. 2/1940 Úř. věst. čs. ze dne 15. 10. 1940, o prozatímním výkonu moci zákonodárné. Od něho se odvíjela další legislativní činnost. Byla vyjádřena kontinuita československého státu, potvrzená později i pro oblast práva předpisy o obnovení právního

pořádku. Další dekrety vydané podle § 2 ústavního dekretu č. 2/1940, o prozatímním výkonu moci zákonodárné, pokud neplatily kratší dobu, měly pozbýt platnosti šest měsíců po dni, kdy se sejde Národní shromáždění. Podmínkou jejich další platnosti byla ratihabice domácím Národním shromážděním. Požadavek ratihabice vyjádřil zásadu, že veškerá normotvorná činnost exilového státního zřízení je podřízena vůli svrchovaného lidu, který byl dle ústavní listiny jediným zdrojem veškeré státní moci. Období vydávání dekretů započalo 21. července 1940 a skončilo 27. října 1945. Bylo významné jednak z hlediska popření legality veškeré normotvorby po 21. 7. 1940, tak z hlediska nulity Mnichovského diktátu od počátku. Pro nespornou autoritu prezidenta Beneše byla státní kontinuita Československa vůči cizině uznána v jeho předmnichovských hranicích, což lze bezpochyby považovat za jeho politický úspěch v období světové války. Již od roku 1942 probíhaly v exilové vládě přípravy na vyřešení otázek kontinuity právního řádu s právním řádem předmnichovským.

Ústavní dekret č. 11/1944 Úř. věst. čsl., **o obnovení právního pořádku**, ze dne 3. 8. 1944 (dále také jen „ústavní dekret č. 11 z roku 1944“) vymezil dobu nesvobody. Stanovil, že ústavní a jiné právní předpisy československého státu, vydané do 29. září 1938 včetně, pocházejí ze svobodné vůle československého lidu a jsou československý právní řád a předpisy vydané v oblasti tohoto řádu v době, kdy československý lid byl zbaven své svobody (doba nesvobody), nejsou součástí československého právního řádu. Ústavní dekret č. 11 z roku 1944 vyjádřil diskontinuitivní vztah k předpisům, které byly sice vydávány na území československého státu, ale nepocházely ze svobodné vůle československého lidu, neboť lid byl zbaven své svobody a nemohl podle své vůle vydávat zákony a další právní předpisy. Ke skutečnému oduznání Mnichovského diktátu, k jeho popření, došlo až mnohem později⁴⁷.

d/ Slovenské národní povstání

*„Štátoprávny program, s ktorým prichádzala ilegálna Slovenská národná rada, mal pozitívny význam pri organizovaní antifašistického odboja, ako aj pri formovaní nového pokrokového národného a štátneho vedomia slovenského ľudu v Povstání.“*⁴⁸. Dne 30. 8. 1944 oznámil banskobystriický „slobodný slovenský visielač“ zprávu o vypuknutí povstání proti německé

⁴⁷ Vyhláška MZV č. 94/1974 Sb., o smlouvě o vzájemných vztazích mezi Československou socialistickou republikou a Spolkovou republikou Německa, Mnichovská dohoda prohlášena za nulitní (pro nikoho žádné závazky a povinnosti)

⁴⁸ Čič M., Komentár k ústave Slovenskej republiky, Matica slovenská, 1997, str. 21

nadvládě. „*Povstání vypuklo předčasně, živelně a nekoordinovaně*“⁴⁹. Jeho význam spočívá nejen v jeho charakteru protifašistického národněosvobozeneckého revolučního vystoupení, ale v tom, že „*bylo současně revolučním vystoupením za nové místo Slovenska a slovenského národa v Československu*“⁵⁰.

Na obnovení československé státnosti měla bezpochyby vliv **Deklarácia Slovenskej národnej rady**⁵¹, přijatá dne 1. 9. 1944 jménem všech demokratických a pokrokových složek a směrů slovenského národa, vedoucích boj proti dosavadnímu fašistickému režimu na Slovensku a proti jeho nacistickým německým spojencům. Za vrcholný orgán domácího odboje a za jediný oprávněný subjekt hovořící jménem slovenského národa se prohlásila Slovenská národní rada. Jako představitelka vrcholného orgánu Slovenského národního povstání převzala veškerou zákonodárnou a výkonnou moc na území Slovenska, jakož i obranu. Deklarovala odmítnutí jakéhokoli vztahu slovenského národa s dosavadním spojenectvím s hitlerovským Německem a současně slovy „*sme za bratrské spolužitie s českým národom v novej Československej republike*“ žádala obnovení československé státnosti. „*Slovenská národná rada v období Slovenského národného povstania prevzala na povstalecko území všetku štátnu moc jako revolučná reprezentantka slovenského národa, ale súčasne jako predstaviteľka Česko-slovenskej republiky na Slovensku jako na časti oslobodeného územia ČSR. Táto skutočnosť dokumentuje, že práve tu na povstaleckom území sa nielen pravne, ale aj fakticky obnovuje Česko-slovenská republika*“⁵².

Na Deklaraci bezprostředně navazují další zákonodárné akty Slovenské národní rady, z nichž největší význam má nařízení Slovenské národní rady č. 1/1944 Sb. n. SNR, o vykonávání zákonodárnej, vládnej a výkonej moci na Slovensku ze dne 1. 9. 1944 (dále také jen „**nařízení SNR č. 1/1944**“). Slovenská národní rada vystoupila z illegality. Nařízením SNR č. 1/1944 bylo založeno nové ohnisko zákonodárné moci na československém území. Slovenská národní rada se ustanovila zastupitelským orgánem slovenského národa, nositelkou veškeré moci na Slovensku – nositelem jeho suverenity. Nařízení obsahuje pouze tři paragrafy, z nichž první stanovil, že „**Slovenská národná rada vykonáva celú zákonodárnú, vládnu a výkonnú moc na Slovensku**“. Tím byla vyloučena a odmítnuta suverenita státní moci československé vykonávané prozatímními orgány působící v exilu. „*Formulací, že přebírá*

⁴⁹ Gronský J., Komentované dokumenty k ústavním dějinám Československa, díl I., Karolinum, 2005, str. 548

⁵⁰ tamtéž

⁵¹ tamtéž

⁵² Čič M., Komentár k ústave Slovenskej republiky, Matica slovenská, 1997, str. 22

„celú“, tj. veškerou zákonodárnou pravomoc na Slovensku, vyloučila dekrety prezidenta vydávané v Londýně z platnosti a účinnosti na slovenském území.“⁵³. Nadále nebylo možno přijmout navrhovaná recepční opatření, požadovaná prozatímními orgány československými, předpokládající obnovení kontinuity právního řádu předmnichovského. Nařízení SNR č. 1/1944 ponechalo všechny dosavadní právní normy v platnosti za předpokladu, že neodporují duchu republikánsko-demokratickému (§ 2 nařízení). Do právního pořádku tak byly recipovány dosud platné právní předpisy neodporující uvedenému omezení, normy převzaté z první republiky, jakož i normy slovenského státu. Naopak právní předpisy vydané exilovým státním zřízením tímto nařízením recipovány nebyly. Vyloučena byla zákonodárná pravomoc prezidenta republiky podle ústavního dekretu č. 2/1940 Úř.věst.čs. a platnost ústavního dekretu č. 10/1944 Úř.věst.čs., o dočasné správě osvobozeného území československého republiky. Nařízení nabylo účinnosti ihned. Přestože s ohledem na revolučnost situace nebyla struktura nejvyšších mocenských orgánů založena na dělbě moci a SNR jako nositelka veškeré státní moci vystupovala především s opatřeními směřujícími k odstranění fašistické nadvlády, všechny instituce charakterizující stát zde existovaly. Nařízení SNR č. 1/1944 odmítlo návrat k předmnichovskému stavu, bylo aktem revoluce namířeným nejen proti právnímu řádu slovenského státu ale i proti právnímu řádu československému za „*nové místo Slovenska a slovenského národa v Československu*“⁵⁴. Normotvornou činností Slovenské národní rady bylo založeno nové ohnisko československého právního řádu. Jeho vznik je svázán s okamžikem vypuknutí Slovenského národního povstání, resp. s Deklarací slovenské národní rady ze dne 1. 9. 1944, resp. s nařízením SNR č. 1/1944. V době povstání byly vydány ještě další nařízení, posledním z nich bylo Nariadenie Slovenskej národnej rady č. 40/1944 Sb. n. SNR zo dňa 23. októbra 1944, o dočasných plnomocenstvách Predsedníctvu Slovenskej národnej rady a členom Predsedníctva Slovenskej národnej rady, kterým si zajistila právní kontinuita pro poválečné období. Veškeré pravomoci Slovenské národní rady, jakož i pravomoci ústředních orgánů zřízených podle dosavadních právních předpisů byly de iure přeneseny dočasně na Predsedníctvo Slovenské národní rady a na jeho jednotlivé členy. Porážkou povstání ztratila Slovenská národní rada fakticky moc, její praktická moc byla oslabena a v původním rozsahu obnovena dne 4. 2. 1945.

Představa prozatímního státního zřízení o obnově ústavněprávního řádu na základě zásady kontinuity předmnichovského právního řádu byla okamžikem vypuknutí Slovenského

⁵³ Grönský J., Komentované dokumenty k ústavním dějinám Československa, díl I., Karolinum, 2005, str. 550

⁵⁴ Tamtéž

národního povstání, vznikem Slovenské národní rady a zahájením její činnosti, postavena do zcela nové roviny. Slovensko se v průběhu války dotvořilo plně v národ ve smyslu politickém, se všemi jeho nezbytnými atributy. Češi a Slováci měli zcela odlišnou zkušenost z prožitku války, která se v dalším státoprávním uspořádání musela nutně projevit. Československá státnost „byla reálně obnovena Slovenským národním povstáním, tedy nejprve vyjádřením vůle menšího národa - slovenského, zároveň s vyslovením vůle žít v rovnoprávném státním svazku s českým národem.“⁵⁵ „Slovenská národní rada s výrazným zastoupením komunistů postupovala ve vztahu k platnému právu radikálněji než londýnští představitelé a robila revolúciu aj proti československému právnému poriadku, najmä proti ustanoveniam čl. Ústavy. Nechtela jen uznat vynucené zmeny, jejichž odmítnutí by vyvolalo praktické problémy, ale měla ambici aktivně spoluvytvářet novou podobu obnoveného Československa, zejména chtěla nově právně upravit vztah Čechů a Slováků a potvrdit svou legitimitu.“⁵⁶ V posledních letech druhé světové války již bylo patrné, že Československá republika bude obnovena. Otázka byla, jak bude vypadat.

Východisko pro konsolidaci poměrů po skončení války bylo obdobné jako v roce 1918 v tom smyslu, že Slovensko a České země byly odděleny a bylo nutno provést příslušné kroky k vytvoření právního rámce k jejich opětovnému spojení. Požadavky na obnovu společného československého státu se poněkud lišily. Prozatímní státní zřízení usilovalo o obnovení právního řádu předmnichovského a slovenská reprezentace požadovala obnovení právního řádu československého, doplněného o některé normy založené normotvornou činností slovenských národních orgánů.

V okamžik skončení války vypadala faktická situace tak, že na území Slovenska existoval reprezentant celospolečenských slovenských zájmů, Slovenská národní rada, reprezentant veškeré moci na Slovensku (přestože po porážce Slovenského národního povstání byla její moc prakticky oslabena) a na území českých zemí obdobný orgán neexistoval (existovala Česká národní rada, reprezentant českých zájmů, po skončení války byla zrušena). Zákonodárná moc byla vykonávána prezidentem republiky prostřednictvím dekretů, výkonnou a vládní moc měla vykonávat vláda, ovšem vzhledem k existenci Slovenské národní rady

⁵⁵ Grospič J, Jičínský Z., Problémy státoprávního uspořádání česko-slovenských vztahů, Právník č. 6, ročník 1968, str. 482

⁵⁶ Vývoj práva v Československu v letech 1945 – 1989, sborník příspěvků, uspořádali Malý K. a Soukup L., Karolinum 2004, str. 637

mohla být celostátní zákonodárná, i vládní moc fakticky uplatňována jen na území českých zemí.

e/ 1945-1948

Ještě před skončením války byly ze slovenské strany vzneseny konkrétní požadavky na budoucí státoprávní úpravu československou. Dne 2. 3. 1945 schválila SNR usnesení ve věci „*upravenia postavenia slovenského národa v ČSR a upravenia pomeru medzi Slovenskou národnou radou a centrálnou vládou*“⁵⁷. Z usnesení vyplynul nárok formálního odmítnutí ústavně zakotvené koncepce jednotného československého národa a požadavek státoprávního uspořádání na základě dohody dvou rovnoprávných národů slovenského a českého v rámci jednotné Československé republiky. Usnesení obsahuje požadavek potvrzení § 1 nařízení Slovenské národní rady č. 1 z roku 1944 a zároveň požadavek zakotvení vztahu Slovenské národní rady a nové ústřední vlády na základě zásad o konkrétním vymezení kompetencí, které se měly stát základem pro další jednání o budoucí státoprávním uspořádání. „*Edvard Beneš a vláda měli výslovně uznat existenci samostatného slovenského národa, uspořádání nového státu na principu „rovný s rovným“ (ve smyslu Vánoční dohody ilegální SNR z prosince 1943) a právo SNR být nejen dočasně, ale trvale nositelkou zákonodárné i výkonné moci na Slovensku*“⁵⁸.

Měla být zcela opuštěna koncepce státoprávního vztahu československého zakotveného v Ústavě 1920, koncepce jednotného československého národa. Podle představ prozatímní vlády mělo být budoucí uspořádání provedeno administrativní a ne národní decentralizací. Pro značné názorové rozdíly stran v elementárních otázkách, bylo jejich řešení ponecháno jednáním po skončení války s tím, že definitivní podoba česko-slovenského uspořádání měla být ponechána úpravě nové ústavy, kterou přijme řádně zvolený parlament.

O dalším osudu československého státu, ještě před skončením války, bylo rozhodováno v Moskvě ve dnech 22.-29. března 1945 za účasti představitelů odporu proti německé nadvládě, představitelů západního a východního exilu a slovenského odboje. Přijali **program**

⁵⁷ Sešity Ústavu pro soudobé dějiny ČSAV, Pražské dohody 1945 – 1947, Sborník dokumentů, Svazek 4, Ústav pro soudobé dějiny ČSAV, Praha 1992, k vydání připravil Karel Kaplan, dokument č. 2

⁵⁸ Rychlík J., Češi a Slováci ve 20. století, Česko-slovenské vztahy 1945-1992, Academic DTP pre AEP a ústav T. G. Masaryka, Bratislava 1998, str. 12

Národní fronty Čechů a Slováků⁵⁹, společné stanovisko k směřování poválečného vývoje československého státu a společnosti, jakož i společné cíle. Přestože „o podíl na výkonu moci se draly všechny existující strany beze zbytku, byl nakonec program vlády Národní fronty přijat celkem hladce“⁶⁰. „Hlavní spor vznikl o budoucí postavení Slovenska. Zástupci povstalecké Slovenské národní rady požadovali federativní uspořádání příštího státu; čeští komunisté nebyli zcela proti; počítali s revolučností SNR, ve kterých tehdy představitelé KSS měli rozhodující slovo. Reprezentanti českých národních socialistů se však těmto představám postavili.“⁶¹. Když už hrozilo rozbití jednání o tvorbě programu první československé vlády a aby „Gottwald otupil slovenské volání po federaci, nabídl takzvaný asymetrický model, podle kterého měli mít Slováci zvláštní státní orgány; napříště se také mělo přestat mluvit o čechoslovakismu, Slováci měli být uznáni za národ a české vztahy k nim upraveny na zásadě „rovný s rovným“⁶².

Zásady budoucích česko-slovenských vztahů byly vyhlášeny novou československou vládou Národní fronty Čechů a Slováků dne 5. dubna 1945 v Košicích. Program nese označení jako „**Košický vládní program**“, pro Slovaky byl tzv. „Magnou chartu slovenského národa“. Program svým obsahem „daleko překračuje hranice ústavněprávní kontinuity“⁶³. Novému postavení Slovenska se věnoval čl. VI. programu, který vyjádřil požadavek uskutečňování budoucího česko-slovenského poměru uznáním, „že Slováci mají býti pány ve své slovenské zemi, stejně jako Češi ve své české domovině a že republika bude obnovována jako společný stát rovnoprávných národů, českého a slovenského“⁶⁴. V Programu bylo zakotveno postavení SNR nejen jako představitelky slovenské svébytnosti, ale též jako nositelky státní moci na území Slovenska. Nová vláda si předsevzala, že se bude „starat, aby při ústavním řešení poměru národa slovenského a českého byly konstituovány slovenské orgány moci zákonodárné, vládní a výkonné, tak jako je má dnes slovenský národ ve Slovenské národní radě. O budoucím rozdělení kompetence mezi orgány vlády ústřední a slovenské dohodnou se legitimní zástupci národa českého a slovenského“⁶⁵. Národní fronta byla sdružením „převážně socialistických stran, spolupracujících na základě předchozí dohody a s vyloučením oficiální opozice, pod komunistickým vedením. Zárodky budoucí Národní fronty

⁵⁹ Gronský, J., Komentované dokumenty k ústavním dějinám Československa, díl I., Karolinum 2006, str. 21

⁶⁰ Kaplan K., Kosatík P., Gottwaldovi muži, Paseka, Praha - Litomyšl, 2004, str. 26

⁶¹ Tamtéž, str. 26

⁶² Tamtéž, str. 34

⁶³ Gronský, J.: Komentované dokumenty k ústavním dějinám Československa, díl II., Karolinum 2006, str. 21

⁶⁴ Tamtéž, str. 26

⁶⁵ Tamtéž

začaly vznikat už po vstupu Sovětského svazu do války, kdy KSČ uznala Beneše a londýnskou vládu jako představitele odboje: tím vznikl základ společného postupu po dobu války“⁶⁶.

Dualismus československého právního řádu začal být modifikován až nařízením Slovenskej národnej rady č. 30/1945 Zb. n. SNR, zo dňa 21. 4. 1945, o zákonodarnej moci na Slovensku (a posléze pražskými dohodami). Nařízení stanovilo, že na Slovensku je zákonodárná moc vykonávána Slovenskou národní radou s výjimkou věcí celostátní povahy, u nichž výkon zákonodárných pravomocí náležel prezidentu republiky, po předchozím souhlasu Slovenskou národní radou. K tomu, aby předmětným věcem úpravy příslušela celostátní povaha, bylo třeba dohody československé vlády s Předsednictvem SNR. Nařízení bylo reakcí na obnovenou činnost celostátních orgánů. Zrušilo ustanovení § 1 nařízení SNR č. 1/1944. Ve skutečnosti došlo k aplikaci předmětného udělení souhlasu v jediném případě a následně bylo od této praxe upuštěno. Slovenská národní rada však nadále vykonávala zákonodárnou moc na Slovensku „v duchu úprimnej shody s prezidentom a vládou Československej republiky“.

Řešení otázky duality ohnisek zákonodárné moci navrhla Slovenská národní rada v podobě Uznesenie Slovenskej národnej rady zo dňa 26. 5. 1945, o úprave niektorých zásadných otázok vnútropolitickéj organizácie Československej republiky⁶⁷, které bylo vydáno jako závazná směrnice pro konkrétní podobu jednání mezi předsednictvem Slovenské národní rady a československou vládou. Bylo navrženo federativní uspořádání, tj. zřízení celostátního zákonodárného orgánu, zákonodárných orgánů národních a obdobných orgánů výkonných, v dalších ustanoveních jsou vymezeny kompetence orgánů ústřední vlády a orgánů národních. „Proti diskuzi o prvních třech částech směrnic SNR vystoupilo již druhý den vedení KSČ. Svolalo na 31. května společné zasedání s předsednictvem ÚV KSS, jehož účastníci přijali usnesení, že ústavněprávní otázky vztahu Čechů a Slováků, obsažené v návrhu SNR, nejsou na pořadu dne. Nadcházející jednání vlády a delegace SNR se jimi proto nebude zabývat, omezí se pouze na vyjasnění kompetencí mezi oběma institucemi. Za souhlasu slovenských komunistů odmítli ministři českých politických stran o prvních třech člancích jednat a soustředili se na další body.“⁶⁸.

f/ Pražské dohody

⁶⁶ Kaplan K., Kosatík P., Gottwaldovi muži, Paseka, Praha - Litomyšl, 2004, str. 24

⁶⁷ Gronský, J., Komentované dokumenty k ústavním dějinám Československa, díl I., Karolinum 2006, str. 46

⁶⁸ Sešity Ústavu pro soudobé dějiny ČSAV, Pražské dohody 1945 – 1947, Sborník dokumentů, Svazek 4, Ústav pro soudobé dějiny ČSAV, Praha 1992, k vydání připravil Karel Kaplan, str. 7

Vzhledem k tomu, že definitivní podoba státoprávního vztahu česko-slovenského měla být zakotvena až v nové ústavě československé, byl v Československu v letech 1945 – 1948 vytvořen jakýsi **provizorní ústavní rámec** zohledňující vývoj vztahů mezi ústřední československou vládou a parlamentem na straně jedné, a slovenskými národními orgány na straně druhé. Jeho základem byly dohody o dočasném vymezení vzájemných kompetencí mezi ústředními orgány státní moci a slovenskými národními orgány známé jako tzv. „Pražské dohody“ z let 1945-1946. K zvolenému postupu ústavního vymezení postavení Slovenska v republice na základě dohod bylo přistoupeno v důsledku toho, že *„české strany odmítly návrh slovenských politiků přijmout v této věci ústavní zákon. Vztahy, které pražské dohody vytvářely, byly nepevné, neustálené, protože šlo o politická ujednání, ve kterých se prosazovala převaha vlády a českých stran, která mohla být a také byla měněna podle momentálních politických zájmů a potřeb. Po volbách 1946 se v nich navíc promítaly mocenské záměry komunistické strany a uplatňovaly nacionalistické postoje českých stran. Jednání o pražských dohodách postupně stále více omezovala pravomoc slovenských národních orgánů, vzdalovala se prohlášením o státu na principu dvou rovnoprávných národů.“*⁶⁹. Přes nové ústavní vymezení postavení Slovenska však praxe směřovala k opětovnému upevnění jednotného centralizovaného rozhodování, k rozšiřování pravomocí centrální vlády a ostatních celostátních orgánů na úkor pravomocí slovenských národních orgánů. Původní pravomoci Slovenské národní rady byly postupně omezovány, prvky federalismu byly potlačeny vůbec, a nové ústavněprávní zakotvení státoprávního uspořádání bylo vyjádřené až v Ústavě z roku 1948, kde již uspořádání vztahů česko-slovenských bylo založeno na tzv. asymetrickém modelu.

Dohodou mezi vládou Československé republiky a předsednictvem Slovenské národní rady ze dne 2. 6. 1945, tzv. **První pražskou dohodou**⁷⁰, došlo k včlenění slovenských národních orgánů do celostátního mocensko-správního mechanismu. Bylo potvrzeno postavení SNR, jako nositelky zákonodárné, vládní a výkonné moci na Slovensku a zároveň stanoveno, že až do ustavení zatímního zákonodárného sboru československého vykonává pro celé území československé zákonodárnou moc ve společných věcech prezident republiky, a to k návrhu vlády a po dohodě se SNR, svými dekrety. Společné věci celostátní povahy, rozsah moci

⁶⁹ Sešity Ústavu pro soudobé dějiny ČSAV, Pražské dohody 1945 – 1947, Sborník dokumentů, Svazek 4, Ústav pro soudobé dějiny ČSAV, Praha 1992, k vydání připravil Karel Kaplan, str. 9

⁷⁰ Gronský J., Komentované dokumenty k ústavním dějinám Československa, díl II., Karolinum, 2006, str. 50

zákonodárné, byl v dohodě stanoven taxativním výčtem ve dvaceti bodech. Bod č. 20 stanovil, že tento taxativní výčet věcí jednotné úpravy může být rozšířen na základě vzájemné dohody. Byla stanovena základní pravidla pro činnost moci výkonné a vládní s působností celorepublikovou, přičemž moc výkonná byla svěřena vládě s tím, že na Slovensku ji prováděl vládě odpovědný Sbor pověřenců SNR. „*Státoprávní postavení Slovenska mělo charakter politické autonomie s některými dočasnými prvky federalismu.*“⁷¹. Přestože tato dohoda, která nebyla žádnou právní normou přímo inkorporována do československého právního řádu a měla pouze politický charakter, byla zásadním právním dokumentem zakládajícím ústavněprávní podobu státu. Dohodami následujícími byla však změněna způsobem, který její původní obsah i smysl naprosto degradoval. Slovenská národní rada s dohodou vyslovila souhlas usnesením SNR ze dne 5. 6. 1945 o zplnomocnění slovenských členů vlády⁷². Vzhledem k rámcovosti úpravy založené první pražskou dohodou nebyly spory mezi ústředními orgány státní moci a slovenskými národními orgány eliminovány a v praxi vznikaly kompetenční spory a obvinění z neplnění této dohody na jedné nebo na druhé straně.

V první pražské dohodě zakotvený požadovaný souhlas SNR s dekrety byl po ustanovení Prozatímního národního shromáždění ústavním dekretem prezidenta republiky č. 47/1945 Sb. ze dne 28. 10. 1945, o Prozatímním národním shromáždění, nahrazen **principem zákazu majorizace**. V čl. 2 odst. 2 tohoto dekretu prezidenta bylo stanoveno, že ve věcech týkajících se ústavněprávního postavení Slovenska, je třeba také souhlasu většiny přítomných členů Prozatímního národního shromáždění ze Slovenska. Zároveň bylo zakotveno, že Prozatímní národní shromáždění vykonává zákonodárnou pravomoc na celém území československého státu. SNR tak ztratila možnost podílet se na celostátním zákonodárství vůbec a existence SNR nebyla již jakýmkoliv ústavním způsobem nadále akceptována.

Další dohoda je označována jako tzv. **Druhá pražská dohoda** - Protokol o jednání vlády Československé republiky a Slovenské národní rady ze dne 11. 4. 1946⁷³. Byla uzavřena mezi zástupci československé vlády a představiteli Slovenské národní rady. Měnila a doplňovala první pražskou dohodu především v rozsahu pravomocí prezidenta republiky, které právem revoluce doposud na území Slovenska vykonávala Slovenská národní rada, a v rozsahu postavení slovenských orgánů v personální, plánovací, statistické a kontrolní činnosti. Je

⁷¹ Gronský J., Komentované dokumenty k ústavním dějinám Československa, díl II., Karolinum, 2006, str. 50

⁷² Tamtéž, str. 53

⁷³ Gronský J., Komentované dokumenty k ústavním dějinám Československa, díl II., Karolinum, 2006, str. 197

významnou zejména z hlediska pravomocí prezidenta republiky, „pro vymezení kompetenční dělby moci mezi celostátními a slovenskými orgány méně významnou“⁷⁴.

Dne 11. 4. 1946 byl přijat i ústavní zákon č. 65/46 Sb., o ústavodárném Národním shromáždění. Byl zvolen orgán, který měl do dvou let dát Československu novou ústavu. Zároveň bylo poprvé uznáno postavení slovenských národních orgánů ústavním zákonem a ústavněprávní postavení Slovenska bylo přímo inkorporováno do právního řádu československého. Byl stanoven rozsah působnosti Slovenské národní rady tak, že jí na území Slovenska příslušelo vydávat nařízení Slovenské národní rady v dosavadním rozsahu, pokud ústavodárné Národní shromáždění předmětnou otázku neupravilo jinak (čl. 1 odst. 3). Pro výklad rozsahu působnosti měla být směrodatná dosavadní dohoda vlády a Slovenské národní rady, jejíž znění mělo být publikováno ministrem vnitra ve Sbírce zákonů a nařízení. Samotné znění druhé dohody nebylo ústavně zakotveno vůbec a ve Sbírce zákonů byl publikován pouze výčet společných věcí moci zákonodárné. O součinnosti slovenských orgánů při výkonu celostátní zákonodárné moci již není zmínka.

Po válce se na území československém vytvořil nový systém politických stran založený na zcela odlišných myšlenkách, než tomu bylo v období předválečném. Na Slovensku došlo ke zformování politického systému způsobem odrážejícím výsledky Slovenského národního povstání, byly utvořeny dva politické bloky, jeden socialistický (později KSS) a druhý občanský (DS), vedený především bývalými evangelickými agráři, usilující o spojení všech nesocialistických sil, později zahrnoval i bývalé řádáky. Kandidovat do voleb mohly jen strany Národní fronty (čtyři strany v českých zemích a čtyři na Slovensku. Ty jako jediné byly po válce povoleny, systém již nepočítal s koalicí a opozicí, ale s účastí všech stran ve vládě.

Dne 26. 5. 1946 proběhly v Československu volby, které se staly důležitým mezníkem v otázce státoprávního uspořádání. V českých zemích dosáhla nejlepších výsledků Komunistická strana. Na Slovensku získala absolutní většinu Demokratická strana (DS), tehdy nejpravicejší strana politického spektra, z dnešního pohledu spíše občanská stranu středu.

⁷⁴ Gronský J., Komentované dokumenty k ústavním dějinám Československa, díl II., Karolinum, 2006, str. 197

Po volbách byl z kruhů komunistických stran, které získaly většinu v českých zemích, vyvíjen nátlak na Demokratickou stranu, činit ústupky v elementárních otázkách týkajících se personálního obsazování funkcí podléhající pravomoci slovenských orgánů obsazovaných podle dosavadních právních předpisů. Tato otázka byla velice úzce spjata s politickým tlakem komunistů diskreditovat volební vítězství DS. Komunisté chtěli postupně omezit pravomoci slovenských orgánů a moc této strany a převzít mocenský monopol. Tento tlak byl vyvíjen především za pomoci zvláštních praktik spočívajících v obviňování jednotlivých členů DS z prosazování myšlenek Ľudáctví (*„na Slovensku již nejsou dvě strany, které by spojovala povstalecká minulost, ale strana, která se drží svého původního povstaleckého programu (KSS) a strana, která je tažena do vod Ľudáctva“*⁷⁵) a obhajoby Tisova režimu. *„Musíme teda slovenské Demokratické strane položiť určité podmienky pro vstup do vlády, určité špeciálne podmienky, zejména pokud se týká jejího poměru k Tisovi, provádění demokratického (rozuměj: lidovědemokratického, tj. prokomunistického – pozn. J.R.) kurzu, pokud se týká odpovědnosti sboru povereníkú vládě atd. Budeme klást podmínku, aby povereníci byli odpovědni ministromi a sbor povereníkú vládě. To bude novinka. Naši slovenští soudruzi budou mít snad tolik rozumu, aby to pochopili.“*⁷⁶ Kampaň vedená proti DS (přestože tato strana se jednoznačně vyslovovala pro Československo a spojení s Ľudáky výslovně odmítala) vyvrcholila označením několika tajemníků této strany ze spáchání velezrady. Nutno podotknout, že se komunistům tento tah povedl, Demokratická strana později zcela ztratila mocenský vliv a diktatura komunistů byla nastolena.

Komunisté požadovali prosazení silného centrálního vedení, vedli promyšlenou kampaň za politickou diskreditaci čelních představitelů Demokratické strany. Dr. Lettrich v záznamu z jednání ze dne 14. 6. 1946 připomenul *„kdo jsou autoři Košického vládního programu, který má přede sebou. Vzpomíná toho, kdo se hrdě hlásil k autorství tohoto programu, a cituje poté z něho podstatnou část čl. IV, zabývajícího se poměrem Čechů a Slováků. Táže se přítomných členů komunistické strany, co znamená zásada „rovný s rovným“, jaký význam má věta předposledního odstavce o starosti nové vlády republiky, aby byly konstituovány slovenské orgány moci zákonodárné, vládní a výkonné tak, jako je má dnes slovenský národ ve Slovenské národní radě, nebo pasáž, podle níž Slováci mají být pány ve své slovenské zemi, stejně jako Češi ve své národní domovině. K tomu dodává, že od prvního počátku byli všichni*

⁷⁵ Rychlík J., Češi a Slováci ve 20. století, Česko-slovenské vztahy 1945-1992, Academic DTP pre AEP a ústav T. G. Masaryka, Bratislava 1998, str. 45

⁷⁶ Tamtéž, str. 45

činitelé Demokratické strany proti každému dualismu v zákonodárství nebo administrativě a dovolává se svědectví přítomného ministra dr. V. Šrobára, s nímž se radil v roce 1944 v Banské Bystrici o společném postupu proti separatistickým koncepcím komunistických politiků. ... Také v Moskvě to byli činitelé Demokratické strany, kteří působili k tomu, aby základy republiky nebyly vybudovány tak, aby v sobě obsahovaly trhliny, které by musily nutně vésti zase k rozpadu. Byli to tehdy jiní političtí činitelé než vedoucí osoby Demokratické strany, kteří byli jiného názoru. ... K tomu poznamenal K. Gottwald, že by tím spíše Demokratická strana mohla přistoupiti na dnes navrženou dohodu. Dr. Lettrich se obává, že komunistická strana jde z jedné krajnosti do druhé. Nejprve byla pro separatistické řešení, nynější návrh je zase naprosto centralistický a to je třeba zajisté uvážiti, aby se jednalo odpovědně.“⁷⁷.

Dne 27. 6. 1946 byla uzavřena dohoda stran sdružených v Národní frontě, tzv. **Třetí pražská dohoda**⁷⁸. Tentokrát jednání probíhala jako jednání Národní fronty, nikoliv jako jednání vlády se Slovenskou národní radou. Snahou bylo prosadit centralistické principy uspořádání Československa. „Na uzavření dohody trvali především komunisté. Šlo jim zejména o to, aby byl po volebním úspěchu Demokratické strany na Slovensku maximálně posílen vliv ústředních státních orgánů (zvláště vlády a ministerstev) na řízení státních záležitostí na Slovensku, a zabránit tak Demokratické straně zúročit své volební vítězství. Snahou komunistů bylo upevnit centralismus, státní jednotu a prosadit na Slovensku vládní moc na úkor slovenských národních orgánů, a to i opuštěním zásad, slavnostně vyhlášených v Košickém vládním programu a utvrzených nejen v předcházejících pražských dohodách, ale i ústavním zákoně č. 65/1946 Sb. a dalších právních předpisů, zejména též v nařízeních SNR“⁷⁹. Třetí pražskou dohodou byly zásadním způsobem omezeny pravomoci slovenských národních orgánů a byly zneváženy na bezvýznamné instituce zcela podřízené rozhodovací a kontrolní pravomoci centrální vlády. Československá vláda získala právo předběžné kontroly návrhů nařízení Slovenské národní rady, čímž byla s to zabránit projednávání návrhu v plénu Slovenské národní rady. Sboru pověřenců, jakož i jednotlivým pověřencům byl omezen rozsah činnosti. Byla jim ponechána výkonná moc na Slovensku v rámci normotvorné pravomoci SNR, jinak vystupovali jen jako výkonné orgány vlády. Předsedu a členy Sboru pověřenců mohla SNR jmenovat až po předchozím schválení vládou. O novém nevymezení

⁷⁷ Sešity Ústavu pro soudobé dějiny ČSAV, Pražské dohody 1945 – 1947, Sborník dokumentů, Svazek 4, Ústav pro soudobé dějiny ČSAV, Praha 1992, k vydání připravil Karel Kaplan, str. 101

⁷⁸ Grónský J., Komentované dokumenty k ústavním dějinám Československa, Díl II., Karolinum, 2006, str. 211

⁷⁹ Tamtéž

kompetencí hovořila dohoda pouze ve smyslu Dodatkového protokolu k této dohodě, kterým byla mezi společné věci ve smyslu čl. II. první pražské dohody zahrnuta organizace veřejné správy. Úplnou degradaci dosavadních slovenských požadavků a zásad poválečného státoprávního uspořádání znamenal Dodatek ke třetí pražské dohodě ze dne 18. 11. 1947, který přijaly strany slovenské Národní fronty jako závazný interní výklad ustanovení čl. II. třetí pražské dohody. Oslabením pozice Demokratické strany byla nastolena absolutní mocenská převaha ústřední vlády, stanovena zodpovědnost Sboru pověřenců vládě. Vláda získala oprávnění zasahovat do procesu utváření slovenských národních orgánů.

Model státoprávního uspořádání, založený na faktické existenci jednotného státu s asymetrickou dvojí státní mocí, tj. model založený na existenci ústředních orgánů vykonávajících státní moc na celém státním území a národních orgánů slovenských vykonávajících státní moc vymezenou právními předpisy na území Slovenska (prakticky ovšem téměř žádnou), se stal základem pro další ústavněprávní úpravu a byl též zakotven i v nové ústavě, Ústavě 1948.

V poválečném období, kdy došlo k bipolárnímu rozdělení světa, se v Československu jako rozhodující prosadil vliv sovětský. Toto směřování bylo dovršeno v únoru 1948 nastolením mocenského monopolu Komunistické strany a tím i „*k zásadní materiální diskontinuitě mezi ústavním řádem dosavadním a nově nastoleným, neboť se změnil obsah právních předpisů a demokratický systém vlády*“⁸⁰. Po únoru 1948 směřoval vývoj československé společnosti, po dobu dalších čtyřiceti let, ke změnám utvářeným v prostředí popírání základních demokratických práv. V návaznosti na události února 1948 abdikoval československý prezident Beneš. Komunistická strana Československa se stala absolutním hegemonem faktické státní moci. Ovládla celou organizaci volebního procesu a vyloučila potencionální opozici tím, že zakotvila myšlenku jednotné kandidátky všech stran sdružených v Národní frontě. Původní rozhodnutí, že KSČ půjde do voleb se samostatnou kandidátkou, bylo deklarováno jako přičící se duchu února 1948. Veškerá rozhodnutí byla činěna prostřednictvím Ústředního výboru Komunistické strany Československa – nejvyšší (ÚVKŠČ).

⁸⁰ Pavlíček P., O kontinuitě a diskontinuitě, Právní praxe 4-6/1993

Definitivní řešení státoprávní otázky upravené v pražských dohodách mělo být s konečnou platností ponecháno Ústavodárnému shromáždění, resp. ústavě tak, aby slovenský národ nadále vystupoval v budování jednotného československého státu jako rovnoprávný partner národa českého.

V závěru této části krátká citace úvodní části referátu prof. Dr. Z. Neubauera, „*Slovensko v novej ústave*“, v němž byly oběma stranám (české i slovenské) doporučeny argumenty, z nichž měly strany při přípravě státoprávního uspořádání československého zakotveného v nové ústavě vycházet: *“Je to predovšetkým každá rekriminácia do minulosti či už z českej alebo slovenskej strany ... zahľadme sa len a len do budúcnosti, vychádzajúc z určitých daných a pre tento čas nezmeniteľných skutočností, akými je uznanie Slovákov za národ a Košická dohoda. ... Prestaňme vychádzať z pojatia, že len český národ je pater familias tohoto štátu a že on ako nositeľ zodpovednosti za jeho utvaranie a osudy rieši slovenskú otázku. Oba národy rovnako zodpovedajú za tento štát a ako bolo správne povedané, zo slovenskej strany niet otázky slovenskej, je len otázka československá. ... Prestaňme operovať všeobecnými a schématickými pojmami, ktoré jen zdánlivě teoreticky objasňujú otázku, vo skutočnosti však vytvárajú prekážky dorozumenia, pretože ani teoreticky niesu nesporné. Tak sa vôbec nehodi dnes při riešení československej otázky analyzovať definovať pojem národa a pýtať sa či sú Slováci skutočne národom. Národ v tom smysle, jako sa nám kladie v tejto otázke, je daný jednoduchou vôľou Slovákov byť národom.”*⁸¹.

Ještě před přijetím nové československé ústavy bylo zrušeno ustanovení stanovující zákaz majorizace reprezentantů slovenského národa ve věcech ústavně právního postavení Slovenska. V roce 1950 pak byla prolomena ústavní zásada o veškeré vládní a výkonné moci Sboru pověřenců a pověřenců na Slovensku s výjimkou záležitostí národní obrany, zahraniční politiky a zahraničního obchodu. Zákonodárná moc SNR byla prakticky nulová.

Na dalších čtyřicet let byla zcela popřena tradice pluralitní parlamentní demokracie, která skončila již Košickým vládním programem a v letech 1945 až 1948 byla postupně demontována. Československo se stalo pevným článkem sovětského bloku bezvýhradně sloužícím zájmům Sovětského svazu a jeho velmocenské politiky.

⁸¹ Neubauer Z., Verejné právo, VII, 1947, č. 3 – 4, str. 25 - 37

Státoprávní model vycházející se shora uvedené asymetrické struktury se stal základem pro uspořádání vztahů Čechů a Slováků v dalším období. Model byl zakotven nejprve v ústavě z května roku 1948 a poté i v ústavě z roku 1960.

g/ Ústava 9. května 1948

Dne 9. 5. 1948 přijalo Ústavodárné shromáždění vzešlé z voleb roku 1946 ústavní zákon č. 150/1948 Sb., Ústava Československé republiky (dále také jen „**Ústava 9. května**“ nebo „Ústava z roku 1948“).

„My, lid československý, prohlašujeme, že jsme pevně rozhodnutí vybudovat svůj osvobozený stát jako lidovou demokracii, která nám zajistí pokojnou cestu k socialismu“, stojí v jejím úvodním prohlášení. Formulaci „lid československý“ byla nahrazena „nenáviděná“ a nenaplněná koncepce jednotného československého národa zakotvená v Ústavní listině. Nadále lid československý byl jedním a týmž lidem.

Podle důvodové zprávy⁸² Ústava 9. května reprezentovala tři základní principy. Prvním byl princip, že **lid byl jediným zdrojem veškeré moci ve státě** (čl. I. odst. 2 Ústavy z roku 1948). Mluví se jen o jediném lidu, který byl jediným suverénem moci v československém státě. Druhým byla zásada, že všechno hospodářství má sloužit lidu, a to jako způsob pokojné cesty k socialismu. Třetí princip objasňoval novou úpravu poměru obou bratrských národů Čechů a Slováků - jednotný stát složený ze dvou rovnoprávných národů. Slovenské národní orgány byly nadány státní mocí na území Slovenska a současně československý lid byl jediným zdrojem moci ve státě.

Ústava 5. května zohlednila zásady vymožené národní a demokratickou revolucí lidu obou národů z roku 1944 a 1945.

Podle čl. I. odst. 1 Ústavy 9. května byl československý stát Československá lidově demokratická republika. Termínem lidově demokratická měla „*nová ústava na mysli faktické vztahy mezi lidmi, jak vznikly v důsledku obou národních a demokratických revolucí (z první a*

⁸² Neubauer Z., Verejné právo, VII, 1947, č. 3 – 4, str. str. 370, důvodová zpráva k Ústavě 9. května

druhé světové války)⁸³. Některé instituty parlamentní demokracie byly převzaty z ústavní listiny. Státní zřízení bylo založeno na dělbě mocí tří nejvyšších ústavních činitelů. Ústavní soud byl například „opomenut“ konstatováním nutnosti jeho odstranění spolu s dalšími zvláštními orgány, „*kteřé byly více méně byrokratické povahy a které fakticky stály nad Národním shromážděním*“⁸⁴.

Při konstituování otázky vztahu česko-slovenského se očekával slovenský návrh. Slovenské politické strany nebyly ohledně konkrétní úpravy ústavněprávního vztahu slovenských národních orgánů k orgánům ústředním a naopak zajedno. Nejednotný názor panoval i mezi reprezentacemi českých a slovenských komunistů. „*Slovenští komunisté chtěli opustit systém zavedený třetí pražskou dohodou. Zejména nechtěli, aby vláda vykonávala nad slovenskými národními orgány kontrolu. Nakonec však od svých návrhů opustili.*“⁸⁵. Návrh ústavního řešení česko-slovenského vztahu federalizaci státu, pocházející od Demokratické strany z února 1948⁸⁶, byl opuštěn a nahrazen komunisty navrhovaným modelem asymetrického uspořádání tak, „*že by kompetence SNR a Sboru pověřenců byly rozšířené a ve vztahu k prezidentovi stejně jako postavení Národního shromáždění a vlády*“⁸⁷. Všechny dosavadní návrhy o podobě společného státu byly následně po únoru 1948 opuštěny a zůstal návrh jediný, návrh komunistický.

Podle čl. II. odst. 2 Ústavy 9. května byla Československá republika **jednotný stát dvou rovnoprávných slovanských národů, Čechů a Slováků**. Princip jednotného státu složeného ze dvou rovnoprávných národů byl vyjádřen také v základních člancích VIII. a IX. Ústavy 9. května, „*kde jsou Slovenská národní rada a Sbor pověřenců jakožto slovenské národní orgány definovány nejen jako představitelé svébytnosti slovenského národa, nýbrž zároveň jako nositelé a vykonavatelé státní moci na území Slovenska, tj. jednotné státní moci československé, nebo ještě lépe jednotné lidové moci československé. Zejména z tohoto hlediska je třeba posuzovat dosti složitá ustanovení páté kapitoly*“⁸⁸.

⁸³ Rychlík J., Češi a Slováci ve 20. století, Česko-slovenské vztahy 1945-1992, Academic DTP pre AEP a ústav T. G. Masaryka, Bratislava 1998, str. 375

⁸⁴ Gronský J., Komentované dokumenty k ústavním dějinám Československa, Díl II., Karolinum, 2006, str. 211

⁸⁵ Tamtéž str. 276

⁸⁶ Tamtéž

⁸⁷ Tamtéž str. 277

⁸⁸ Gronský J., Komentované dokumenty k ústavním dějinám Československa, Díl II., Karolinum, 2006, str. 373

Kapitola pátá Ústavy 9. května, označená „Slovenské národní orgány“ upravila **postavení slovenských národních orgánů**. Úprava vycházela v podstatě z Třetí pražské dohody. Asymetrický model uspořádání vycházel ze skutečnosti, že v jednotném státě existují vedle ústředních orgánů státní moci ještě orgány další, slovenské, které ve stanovených záležitostech vykonávají působnost na území Slovenska. Ty jsou nadány národně regionální autonomií, zákonodárnou a exekutivní pravomocí a reprezentují slovenské národní zájmy, zatímco na české straně obdobné národní orgány zřízeny nejsou a jejich funkci bezprostředně plní centrální celostátní orgány.

Ústava 9. května zakotvila některé ústavní záruky rovnoprávného postavení slovenského národa v celostátních orgánech. Stanovila rozsah výlučně, celostátně spravovaných oborů, oborů spravovaných ministrem, vedle něhož působil vždy státní tajemník vystupující „jako“ člen vlády. Instituce státního tajemníka podléhala pravidlu založeným na paritním principu, tj. ministr Čech, tajemník Slovák a naopak. Úprava vycházela z ústavního dekretu č. 1/1945 Sb., ze dne 2. 4. 1945, o nové organizaci vlády a ministerstev v době přechodné, který v § 3 stanovil: „V ministerstvech zahraničních věcí, národní obrany a zahraničního obchodu jsou státní tajemníci, kteří jsou členy vlády. Je-li ministr Čech, bude státní tajemník Slovák a naopak.“

Úprava vztahu česko-slovenského byla založena na syntéze dvou tezí. První deklarovala zachování slovenských národních orgánů jako představitelů národní svébytnosti. Druhá teze vycházela z ujištění, „že státní jednota má být nejen zajištěna, ale ještě více upevněna“⁸⁹. Slovenská vláda měla velmi omezené pravomoci a Slovenská národní rada neměla ani právo jmenovat a odvolávat Sbor pověřenců, jeho předsedu ani pověřence. V českých zemích žádné obdobné orgány neexistovaly. Vláda československá měla právo veta vůči nařízením Sboru pověřenců a ten neměl v kompetenci ani správu národních výborů na Slovensku. Slovenská národní rada měla pravomoc usnášet se na zákonech uvedených v § 96 Ústavy z 9. května. Podle § 175 odst. 2 Ústavy 9. května pokud nařízení Slovenské národní rady vydané před účinností ústavy neodporují ustanovením ústavy, považují se za zákony Slovenské národní rady, i když překračují její pravomoc vymezenou touto ústavou. Podle interpretačního pravidla zakotveného v § 171 Ústavy 9. května, všechny části ústavy platily jako celek, při

⁸⁹ Gronsý J., Komentované dokumenty k ústavním dějinám Československa, II. díl, Karolinum, 2006, str. 373

výkladu ustanovení ústavy z nich bylo třeba vycházet, stejně jako z ducha tohoto celku a ze zásad, na kterých byl založen.

Ústava 9. května byla vzorem rozporu mezi ústavou psanou a její právní praxí. V období její platnosti nebyla státními orgány respektována, její ustanovení byla obcházena. Ve skutečnosti neplnila svou úlohu. Její ústavnost byla pouze iluzorní.

V následujícím období byla Ústava 9. května opakovaně měněna a doplňována. V roce 1950 byla v souvislosti se zavedením direktivní soustavy řízení národního hospodářství a zřizování ministerstev výlučně celostátního charakteru, prolomena ústavně zakotvená zásada, že Sboru pověřenců a pověřencům přísluší na Slovensku v zásadě veškerá moc vládní a výkonná s výjimkou národní obrany, zahraniční politiky a zahraničního obchodu. Počátkem 50. let pak byla prakticky umrtvena činnost Slovenské národní rady. „*Svoje urobila aj prax: zakrátko po prijatí ústavy sa niektoré jej ustanovenia nere realizovali, na niektoré sa nebral zreteľ (ustanovenie o štátných tajomníkoch; nedodržiaval sa ústavný princíp, že Sboru povereníkov a povereníkom prislúcha v zásade celá vládna a výkonná moc na Slovensku s výnimkou vecí národnej obrany, zahraničnej politiky a zahraničného obchodu; začiatkom päťdesiatych rokov prakticky prestala činnosť SNR ako zastupiteľského sboru a i.)*“⁹⁰.

V roce 1956 se konala celostátní konference KSČ v politickém duchu společenských změn prohlášených na XX. sjezdu Komunistické strany Sovětského svazu. Na prvním místě stál požadavek „odstranění nadměrného centralismu“. Konference si našla „náhradní problém ve slovenské otázce, tj. v kritice přežívající koncepce třetí pražské dohody a v korektuře ve vztahu k tzv. slovenským buržoazním nacionalistům“⁹¹. V návaznosti na závěry konference byl přijat ústavní zákon **č. 33/1956 Sb.**, ze dne 31. 7. 1965, **o slovenských národních orgánech**, který nahradil prakticky celou kapitolu V. Ústavy 9. května. Redefinoval postavení slovenských národních orgánů tak, že odstranil ústavní prostředky přímého zasahování vlády do jejich činnosti. Slovenská národní rada získala opět právo jmenovat a odvolávat nově zřízený Sbor pověřenců, který se na jeho základě stal národním orgánem vládní a výkonné moci na Slovensku. Sbor pověřenců měl řídit všechna odvětví a úseky státní správy, s výjimkou záležitostí v přímé pravomoci vlády (zahraniční obchod aj.). Dosavadní kontrola

⁹⁰ Žatkuliak J., Federalizácia československého státu 1968-1970, Vznik česko-slovenskej federácie roku 1968, Ústav pro soudobé dějiny AV ČR 1996, str. 51

⁹¹ Gronsý J., Komentované dokumenty k ústavním dějinám Československa, II. díl, Karolinum, 2006, str. 492

vlády nad činností Slovenské národní rady byla zrušena. Opatření zakotvená v tomto ústavním zákoně však byla „jen čistě formální vnější změnou, která na reálně existujících ústavních vztazích v zemi vůbec nic nezměnila“⁹².

O státoprávním postavení Slovenska v Československu se rozhodovalo v předsednictvu ÚV KSČ, kde národnostní hledisko nehrálo žádnou roli.

h/ Ústava z roku 1960 - Ústava

Dne 11. 7. 1960 přijalo Národní shromáždění Republiky československé ústavní zákon č. 100/1960 Sb., Ústava Československé socialistické republiky (dále také jen „**Ústava**“ nebo „**Ústava z roku 1960**“), poslední ústavu československého státu.

Se změnami platila až do zániku československého státu. Byla změněna 22 ústavními zákony, přímo či nepřímo byla měněna nebo doplňována celkem 64x.

Počátkem července 1960 byl na celostátní konferenci KSČ vyhlášen vstup Československa do socialistického stadia, do posledního předstupně komunismu. Obsah, forma, vnitřní členění a struktura ústavy z roku 1960 byly plně determinovány tehdejší marxisticko-leninskou doktrínou modelu socialistické ústavnosti. Předobrazem byla sovětská ústava z roku 1936.

Co do ideologie byla Ústava z roku 1960 inspirována soutěží kapitalismus versus socialismus, ve jménu hesla vtěleného do úvodního prohlášení „*Socialismus v naší vlasti zvítězil!*“. Úvodní prohlášení obsahovalo tři články, v nichž byla rozvedena vize očekávání příchodu komunistické společnosti v dohledné budoucnosti. Přijata byla jménem „*pracujícího lidu Československa*“. Svým otevřeným třídním pojetím bylo odmítnuto klasické pojetí zásad novodobého konstitucionalismu, a to především tradiční pojetí lidských a občanských práv, dělba moci a pluralita politických stran. Podle čl. 1 odst. 1 Ústavy z roku 1960 **Československá socialistická republika** byla socialistický stát, založený na pevném svazku dělníků, rolníků a inteligence, v jehož čele je dělnická třída.

Ústava z roku 1960 vycházela z následujících zásad⁹³:

⁹² Gronský J., Komentované dokumenty k ústavním dějinám Československa, II. díl, Karolinum, 2006, str. 492

⁹³ Československá ústava, komentář, Panorama, Praha, 1988, str. 32

1. zásady svrchovanosti (suverenity) československého lidu, kdy „**veškerá moc ve státě náleží pracujícímu lidu**“ (čl. 2 odst. 1); odstavec 2 stanovil, že „**lid tuto moc vykonává zastupitelskými sbory, jež jsou jím voleny, kontrolovány a jemu odpovědny**“, význam této zásady byl ovšem degradován a zcela popřen zásadou další,

2. zásady vedoucího postavení dělnické třídy v čele s KSČ jako vedoucí silou ve společnosti a ve státě, zásady vyjádřené v čl. 4, který „**zabezpečuje jednotný postup všech institucí k jednomu cíli**“⁹⁴;

3. zásady socialistické hospodářské soustavy, která představuje socialistické vlastnictví výrobních prostředků, socialistickém plánování a odměňování (čl. 7 až 14)

4. zásady socialistické ústavnosti a zákonnosti (čl. 17 a čl. 34)

5. zásady socialistického internacionalismu (čl. 1 odst. 3 a čl. 14 odst. 2) a

6. zásady rovnoprávnosti (čl. 1 odst. 2) vyjádřené tím, že Československá socialistická republika byla **jednotný stát dvou rovnoprávných bratrských národů, Čechů a Slováků**, (zásada rovnoprávnosti byla realizována až ústavním zákonem č. 143/1968 Sb., o československé federaci, vytvořením suverénních národních států).

První hlava Ústavy z roku 1960 upravila společenské zřízení. Alfou a omegou celého státního ústrojí byl **čl. 4 Ústavy** („*vedoucí silou ve společnosti i ve státě je předvoj dělnické třídy, Komunistická strana Československa, dobrovolný bojový svazek nejaktivnějších a nejuvědomělejších občanů z řad dělníků, rolníků a inteligence*“⁹⁵). Od něho se odvíjely veškeré vztahy a činnosti ve společnosti. Tradiční systém dělby moci byl nahrazen koncentrací veškeré moci v zastupitelských sborech, od nichž byla odvozena přímo či nepřímo existence a pravomoc všech ostatních státních orgánů.

⁹⁴ Československé státní právo, kolektiv pod vedením Zdobinského S. Pešky P., Panorama, 1981, str. 24

⁹⁵ „Vedoucí úloha Komunistické strany Československa ve společnosti a ve státě je zákonitostí rozvoje této společnosti a státu a má charakter objektivní nutnosti. Komunistická strana jako vedoucí a řídicí síla socialistické společnosti organizuje, plánuje a vědecky zdůvodňuje budovatelské úsilí lidu.“ komentář k čl. 4, Československá ústava, komentář, Panorama, Praha, 1988, str. 32

Hlava druhá Ústavy obsahovala práva a povinnosti občanů.

Hlava třetí Ústavy upravila **postavení Národního shromáždění, nejvyššího orgánu státní moci** Československé socialistické republiky a jediným celostátním zákonodárným sborem. Jeho úloha byla velmi malá, neboť vše podléhalo předchozímu souhlasu vedení komunistické strany. „*Formálně klíčová úloha zastupitelských sborů všech druhů a stupňů tak byla fakticky degradována na vnější kulisu fungování režimu. Všechny články státního mechanismu a politického systému byly jen „převody a pákami“ (transmisemi) komunistické strany.*“⁹⁶.

Ústava z roku 1960 postrádala jakoukoliv ideu komplexního zhodnocení ústavního uspořádání obou národů v jejich vývoji po roce 1945. To bylo patrně i jejím záměrem. Hlavní státoprávní problém, národnostní otázka, poměr česko-slovenský byl vyřešen ve prospěch centralistického řízení. Ústava z roku 1960 byla koncipována jako ústava unitaristického státu, v níž úloha slovenských orgánů byla symbolická.

Hlava šestá Ústavy z roku 1960 označená „Slovenská národní rada“ upravila **pravomoci slovenských národních orgánů**. Opuštěno bylo původní označení „Slovenské národní orgány“ zakotvené v kapitole páté Ústavy 9. května. Slovenská národní rada byla nově koncipována jako národní orgán státní moci a správy na Slovensku. V zákonodárné oblasti jí příslušelo, aby se v souladu s celostátním zákonodárstvím usnášela na zákonech Slovenské národní rady ve věcech národní nebo regionální povahy, a usnášela se na zákonech Slovenské národní rady v případech, byla-li k tomu zmocněna zákonem Národního shromáždění. Dále jí bylo svěřeno volit předsednictvo Slovenské národní rady, výkonný orgán Slovenské národní rady a z členů předsednictva volit a odvolávat pověřence Slovenské národní rady. Slovenská národní rada se tak stala jednotným zákonodárným, vládním a výkonným orgánem. Pověřenci (čl. 85) nadále zůstali, byli členy předsednictva Slovenské národní rady (nikoli už Sboru pověřenců) a působili v oborech státní správy, které měl stanovit zákon. Tím byl zákon č. 108/1960 Sb., o určení úseků státní správy, ve kterých působí pověřenci Slovenské národní rady. Tato úprava vzhledem k ústavně zakotvené zásadě jednotného státu dvou rovnoprávných národů narážela na nedostatky v řešení vzájemných vztahů orgánů mocí, spočívající buď v neexistenci jejich úpravy (např. vztah předsednictva Slovenské národní rady

⁹⁶ Gronský J., Komentované dokumenty k ústavním dějinám Československa, III. díl, Karolinum, 2007, str. 23

k vládě), nebo úpravy nad rámec kompetence Slovenské národní rady příslušným usnesením vlády.

Slovenské národní orgány přestaly v důsledku okleštění pravomocí a zanedbatelného faktického vlivu brzy plnit funkci organické součásti československého právního řádu a staly se pouhými regionálními a organizačními orgány. Celé státní zřízení směřovalo zpět k centralistickému řízení společnosti. Ústava z roku 1960 byla v částech týkajících se slovenských národních orgánů nesčetněkrát měněna a doplňována. Nadále sice docházelo k formálnímu rozšiřování práv slovenských orgánů (např. usnesením ÚV KSČ a ÚV KSS z května 1964 o posilnění úlohy slovenských národních orgánů bylo sice institucionálně obnoveno jejich spojení s národními výbory), ale praktická řešení narážela nejen na samotnou koncepci ústavy, a především na politickou atmosféru. Stát byl ovládán principem „vlády jedné strany“, jak byl po roce 1989 označován čl. 4 Ústavy z roku 1960. Veškeré vztahy ve společnosti byly zcela ovládány řízením ÚV KSČ.

II. Vznik československé federace

a/ Pražské jaro – cesta k federalizaci československého státu

K nejvýraznější změně v česko-slovenských právních vztazích došlo v období Pražského jara. „Změna vyvolaná rokem '68 zasáhla především tradiční kulturu, úzkoprsý moralismus a princip hierarchické moci. Proměnila společenský život, způsoby, jimiž jsme, jimiž hovoříme, jimiž milujeme a tak dále. Hnutí se však navzdory svému rozsahu vystříhalo násilí, aby tak vytvořilo nový styl revolty. Studenti, pracující, rodiny – všichni měli své oprávněné požadavky, nicméně všechny spojovala tatáž touha po emancipaci.“⁹⁷ V lednu 1968 se na zasedání ústředního výboru strany stal prvním tajemníkem ÚVKŠČ Alexandr Dubček. Ten vystoupil s programem „Socialismus s lidskou tváří“, pokusem o demokratizaci dosavadní mocenské diktatury jedné vládnoucí strany a s ní spjatého centralismu státní moci. Byla narušena jednotu strany, což umožnilo jejímu reformnímu křídlu iniciovat federalizaci státu a zahájit obrodný proces. Nejužší mocenský aparát byl postupně obměňován o osobnosti z řad reformních komunistů. Dosavadní socialistický vývoj byl kritizován, ale myšlenka socialistické orientace jako efektivního politického i ekonomického systému zůstávala. Z hlediska změn nešlo jen o malé kosmetické úpravy, ale o reformy směřující k pluralitní demokracii a smíšené tržní ekonomice.

Součástí obrodného procesu se stal i požadavek slovenského národa na narovnání česko-slovenských vztahů. Slovenská strana žádala naplnění úsilí o dosažení slovenské státnosti, což žádala znovu, o dalších více jak dvacet let později.

Na straně slovenské myšlenka federace jako státoprávní formy zajišťující slovenskému národu rovnoprávnost z povědomí politicky aktivních vrstev nikdy nevymizela. Zpočátku šlo spíše o kritiku dosavadního asymetrického uspořádání, o řešení postavení SNR, o změnu Ústavy, o dosažení rovnoprávnosti mezi českým a slovenským národem apod..

⁹⁷ Cohn-Bendit J., Prchavý je dnes odkaz roku 1968, MF Dnes 17. 5. 2008, str. D8, příloha

Důležitým mezníkem se stala konference ve Smolenicích, konaná ve dnech 6. až 8. 3. 1968. Na pracovním zasedání mezioborového týmu českých a slovenských společenských pracovníků na téma „*Rozvoj politického systému v socialistické společnosti*“⁹⁸ se měl prodiskutovat a meritorně zhodnotit problém státoprávní úpravy česko-slovenských vztahů z hlediska historického vývoje a současného stavu. Konference zjevně překročila rámec předkládaných příspěvků, jakož i rámec výzkumného týmu a stala se osobitou záležitostí širšího politického dosahu. Česká strana prostřednictvím Z. Mlynáře konstatovala, že si nyní již „*plne uvedomuje význam otázky štátoprávného usporiadania vzťahu českého a slovenského národa a skutočnosť, že tato otázka je integrálnou a významnou súčasťou problematiky politického systému, ktorú treba so všetkou vážnosťou riešiť ako aktuálny politický problém*“⁹⁹. Bylo kritizováno dosavadní státoprávní uspořádání a v závěru „*sa jednoznačne konštatovalo, že požiadavka štátoprávného usporiadania vzťahov českého a slovenského národa na princípe demokratickej federácie tvorí integrálnu súčasť problematiky politického systému a jako takú je potrebné ju urýchlene teoreticky spracúvať*“¹⁰⁰. Požadavek federalizace Československa jako prostředek institucionálního vyjádření a zajištění rovnoprávnosti českého a slovenského národa byl vysloven a následné kroky směřovaly již k jeho ústavně právnímu vyjádření.

Slovenská národní rada ve „**Vyhlásenie SNR o štátoprávných otázkach**“ ze dne 15. 3. 1968“ vyslovila požadavek federalizace československého státu. Konstatovala, „*že doterajší takzvaný asymetrický model – ktorý principiálne nie je schopný vyjadriť a správne zabezpečiť štátoprávné vzťahy dvoch rovnoprávných národov, pretože ich postavenie vyjadruje rozdielne – sa počas svojho 23-ročného uplatňovania v štátoprávnej a politickej praxi na Slovensku preukazateľne zdiskreditoval a jednotu republiky nielenže neposilňoval, ale naopak oslaboval*“¹⁰¹.

Vyhlášení SNR zásadně ovlivnilo **Akční program KSČ**¹⁰² přijatý na zasedání ÚV KSČ dne 5. 4. 1968, v němž se již uvádělo, že v zájmu rozvoje společnosti a upevnění jednoty československého lidu je „*nevyhnutelné dosáhnout zásadního obratu i ve státoprávním*

⁹⁸ tento tým byl vytvořen na základě rozhodnutí stranického orgánu při Ústavu státu a práva ČSAV v r. 1966, záznam in.: Žatkuliak J., Federalizácia Československého státu 1968-1970, Ústav pro soudobé dějiny, 1996, str. 29, též Jičínský Z., Vznik České národní rady, INDEX v Kolíně nad Rýnem, str. 12

⁹⁹ Žatkuliak J., Federalizácia Československého státu 1968-1970, Ústav pro soudobé dějiny, 1996, str. 33

¹⁰⁰ Tamtéž

¹⁰¹ Tamtéž, str. 35

¹⁰² Gronský J., Komentované dokumenty k ústavním dějinám Československa, díl. III, Karolinum 2007, str. 92

uspořádání vztahů Čechů a Slováků a provést i příslušné ústavní změny“. Akční program zohledňoval probíhající celospolečenské změny a současně vyjadřoval reálné politické úkoly. Kapitola „*Rovnoprávnost Čechů a Slováků je základem síly republiky*“ konstatuje deformaci státoprávního uspořádání vztahů Čechů a Slováků a neudržitelnost dosavadního asymetrického uspořádání, přičemž východisko, zaručující plnou rovnoprávnost národů českého a slovenského a právo na sebeurčení národů, obsažené již v původní koncepci státoprávního uspořádání a zakotvené v zásadách Košického vládního programu, nalézají ve federativním uspořádání. Úprava vztahů českého a slovenského národa měla zakotvit princip symetrického uspořádání jako cíl. Přijetím ústavního zákona mělo být zakotveno postavení slovenských národních orgánů na základě plné rovnoprávnosti. Jinak měly být pouze odstraněny nejpalcivější nedostatky současného neuspokojivého stavu úpravy státoprávních vztahů stran národů. Státoprávní úprava československých vztahů šla nakonec ještě za Akční program.

Výslovný požadavek federalizace státu vyplynul z rezoluce ÚV KSČ ze dne 1. 6. 1968¹⁰³, která stanovila, že „*neoddělitelnou součástí rozvoje našeho politického systému je federativní uspořádání ČSSR vycházející z důsledného uplatnění rovnoprávnosti Čechů a Slováků a zajišťující národní rozvoj i všem ostatním národnostem v naší republice. Za politicky nezbytné, aby příprava federativního uspořádání republiky nebyla vedena jen po linii odborných vládních orgánů a aby také nebyla prováděna tak, že politická iniciativa leží především na slovenských národních orgánech.*“.

Překonáním myšlenky uspořádání česko-slovenských vztahů pouhou rekonstitucí slovenských orgánů byla uvolněna cesta k přeměně dosavadního unitárního státu ve stát složený – federativní. Ke státoprávní přeměně mělo dojít k symbolickému 50. výročí trvání československé státnosti.

Do konečné podoby návrhů na budoucí státoprávní úpravu se vyprofilovaly tři koncepce. První z nich je návrhem slovenským, další dva jsou návrhy české.

b/ Návrh slovenský

¹⁰³ Žatkuliak J., *Federalizácia Československého státu 1968-1970*, Ústav pro soudobé dějiny, 1996, str. 98

Na Slovensku byla utvořena vědecká skupina z řad odborníků právnické fakulty Univerzity Komenského a odborníků Slovenské akademie. Ta již dne 6. 5. 1968 předložila Předsednictvu SNR svůj návrh, označený jako „*Návrh téz legislatívnych opatrení na realizáciu Akčného programu ÚV KSČ, ÚV KSS a vyhlásenia SNR z marca 1968, na prípravu legislatívnych návrhov nového štátoprávneho usporiadania*“¹⁰⁴. Dokument obsahoval dvě hlavní části. První navrhovala vymezení struktury slovenských národních orgánů a jejich pravomoci. Druhá část označená „*Predpokladané zmeny v Ústave Československej socialistickej republiky*“ obsahovaly návrhy kodifikací těch článků Ústavy z roku 1960, kterých se bezprostředně dotýkaly změny ústavněprávního uspořádání. Navrhována byla změna názvu republiky na „Československá federatívna socialistická republika“. Byly zde obsaženy základní návrhy změn struktury nejvyšších orgánů státní moci spolu s vymezení jejich kompetencí. Zastupitelskými orgány jsou Národní shromáždění (NS), Česká národní rada, Slovenská národní rada a národní výbory. NS je nejvyšším orgánem státní moci, přičemž alternativa 1. počítá s vytvořením dvoukomorového NS, složeného ze Sněmovny lidu a Sněmovny národů. Sněmovna národů měla reprezentovat státoprávní postavení dvou rovnoprávných federativních složek.

Druhý návrh je ze dne 20. 5. 1968, označený jako „*Zásady (návrh) téz ústavného zákona o úprave štátoprávnych vzťahov Čechov a Slovakov*“¹⁰⁵ a poslední je dokument označený jako „*Zhrňujúci materiál Předsednictva SNR Tézy návrhu ústavného zákona o federalizácii ČSSR pre odbornú vládnu komisiu ako východisko k jej rokovaniu o federalizácii čs. štátu*“¹⁰⁶ ze dne 5. 6. 1968. Tento text byl součástí „*Správy o stave prác na federativnom štátoprávnom usporiadaní republiky, vypracovanej 5. 6. 1968 a o deň neskôr prorokovanej v Predsedníctve SNR*“¹⁰⁷, přičemž oba tyto dokumenty se staly podkladem pro vládní odbornou komisi, která měla za úkol sladit požadavky a návrhy české a slovenské s tím, že vytvořením kompromisu bude dosaženo paragrafového znění návrhu ústavního zákona o československé federaci.

Návrhy slovenské odrážely důsledně historický vývoj státoprávních otázek československých, jakož i negativní zkušenosti z dosavadního byrokraticko centralistického systému negující objektivní tendence vývoje slovenského národa. Kladl se důraz především na národní princip,

¹⁰⁴ Žatkuliak J., Federalizácia československého štátu 1968-1970, Vznik česko-slovenskej federácie roku 1968, Ústav pro soudobé dějiny AV ČR 1996, dokument č. 8

¹⁰⁵ Žatkuliak J., Federalizácia československého štátu 1968-1970, Vznik česko-slovenskej federácie roku 1968, Ústav pro soudobé dějiny AV ČR 1996, dokument č. 11

¹⁰⁶ Tamtéž, dokument č. 16

¹⁰⁷ Tamtéž, str 123

národní státnost. „*Těžiště moci (a kompetence) mělo být v národních republikách a jejich orgánech. Na úrovni federace měly být vykonávány a zajišťovány jen určité omezené státní funkce, které by na federální orgány přenesly národní republiky a jež byly nezbytné vzhledem ke spojení obou národních republik ve federativní stát.*“¹⁰⁸.

Slovenské představy státoprávního uspořádání tedy vycházely výhradně z koncepce kladoucí důraz na suverenitu republik, kdy národní orgány jsou považovány za nositele originální státoprávní suverenity, které federaci postoupí část své suverenity v podobě kompetencí. Koncepce důsledně akcentovala národní princip se zákazem majorizace jednoho národa druhým, zakotvením parity ve federálních státních orgánech a integrovanou ekonomikou složenou ze dvou národních ekonomik, „*Návrhy slovenskej strany sa na jar 1968 vo všetkých svojich projektoch koncentrovali na presadenie rovnosti a rovnoprávnosti a tiež suverenity národnej štátnosti, a z toho vychádzajúceho zákazu majorizácie jedného národa druhým a dosiahnutia princípu parity medzi nimi. Slovenskí predstavitelia navrhovali navrhovali eliminovať rozdiely medzi nerovnakými celkami spoločného štátu ustanovením len nevyhnutných kompetencií pre federálne orgány.*“¹⁰⁹.

Slovenská strana navrhovala ústavněprávní zakotvení vzniku federace „zdola“, tj. postoupením některých originálních pravomocí obou suverénních národních států, resp. jejich orgánů, na federativní celek, který by tyto mu svěřené pravomoci spravoval a zajišťoval. Kompetence federace měly být odvozeny od originálních pravomocí národních orgánů.

c/ Návrhy české

O naléhavosti a nutnosti vyřešení slovenské otázky se mluvílo i v českém prostředí, ovšem bylo na ní pohlíženo jako na méně důležitou demokratizačním snahám. Proces demokratizace a federalizace se však staly víceméně vzájemně determinujícími a neoddělitelnými složkami celospolečenského vývoje. „*Byl to velmi rozdílný přístup a pojetí ve srovnání s českou stranou, kde tyto problémy zůstávaly ještě stranou pozornosti a jeví se – nesprávně – jako druhořadé, nepodstatné, resp. jako problémy, které bude možno poměrně snadno vyřešit. Ti představitelé českého politického a veřejného života, kteří podporovali politický vývoj v ČSSR*

¹⁰⁸ Jičínský Z., Vznik České národní rady v době Pražského jara 1968 a její působení do podzimu 1969, Index, Kolín nad Rýnem, 1984, str. 14

¹⁰⁹ Žatkuliak J., Federalizácia československého štátu 1968-1970, Vznik česko-slovenskej federácie roku 1968, Ústav pro soudobé dějiny AV ČR 1996, str. 413

po lednu 1968, byly ovšem zásadně pro politické uznání rovnoprávnosti slovenského národa a tedy i pro federalizaci.“¹¹⁰.

Česká státnost splynula se státností československou, slovenská státnost doposud neexistovala. Úprava federální byla optimálním způsobem k narovnání česko-slovenských vztahů.

„Na Slovensku byl proti tomu odpor, ale český člověk to mohl skutečně vnímat tak, že na Slovensku jsou pořád nějaké separatistické tendence. Tak nakonec narůstají ve vědomí vládnoucího národa prvky paternalismu, blahosklonnosti, pocity, které jsou v rozporu s rovnoprávností národů. Ztrácí se vědomí, že jeden národ druhý podporuje, že jeden bez druhého nemůže být pevný. Tyto pocity jsou na obou stranách deformovány pod falešnou gloriolou internacionalismu.“¹¹¹.

Zpracováním návrhů budoucího státoprávní uspořádání byla na české straně pověřena dne 27. 3. 1968 komise pro ústavně právní problematiku vědeckého kolegia ČSAV pro vědy a právo. Její konečné návrhy se měly stát českým podkladem pro činnost vládní komise a výboru pro vypracování ústavního zákona o československé federaci. Výsledkem činnosti komise bylo nastolení dvou zásadních, ovšem zcela si odporujících koncepcí, které byly uveřejněny na stránkách časopisu Právník. Prvních z nich byl model tzv. sevřeného systému federace, druhým model tzv. otevřeného systému federace.

Materiálním a formálním základem hlavní koncepce obhajující **tzv. sevřený systém** čs. federace byly „*Teze o ideově politických zásadách a základních ústavních principech československé federace*“ ze dne 4. 6. 1968¹¹² uveřejněné v článcích „*Problémy státoprávního uspořádání česko-slovenských vztahů*“ a „*K otázce federalizace ČSSR*“¹¹³.

¹¹⁰ Jičínský Z., Vznik České národní rady v době Pražského jara 1968 a její působení do podzimu 1969, Index, Kolín nad Rýnem, 1984, str. 13

¹¹¹ O novém státoprávním uspořádání s Dr. G. Husákem, Jaro 1968, Čítanka pro děti a mládež, 1988, vydala redakce časopisu 150 000 SLOV, str. 222

¹¹² Grospič J., Jičínský Z., Teze o ideově politických zásadách a základních principech československé federace, Právník č. 9, ročník 1968, str. 808-823

¹¹³ Grospič J., Jičínský Z., Problémy státoprávního uspořádání česko-slovenských vztahů, Právník č. 6, ročník 1968 (tato stat' byla napsána před schválení Akčního programu KSČ), str. 481-496, 2. J. Grospič: K otázce federalizace ČSSR, Právník č. 9, ročník 1968, str. 798-805

Tento hlavní elaborát byl v zásadě českým podkladem pro rozhodnutí odborné vládní komise. Návrh obsahuje 18 tezí obhajujících federativní státoprávní uspořádání založené, na rozdíl od slovenského návrhu, na širším a silnějším postavení federace a jejích orgánů. Sevřený systém federace vychází z předpokladu, že položením důrazu na konstrukci systému opírající se o relativně silnou pravomoc soustavy federálních státních orgánů, zakládající vlastní suverenitu federace, má být zajištěna pevnost a akceschopnost federace jako celku. Vzhledem k specifické podobě federace, a to dvou státních celků, která neměla nikde obdoby, považovali autoři článku za jeden z nejdůležitějších, avšak i zvláště komplikovaných, nástrojů ústavněprávního zajištění existence a stability čs. federace jako celku, důsledné vymezení vztahů mezi národními a federálními orgány a jejich kompetencí. Autoři shledávají předpoklad funkčnosti celého modelu v důsledném zabezpečení rovnovážného stavu mezi mocí a kompetencemi federace a národních států, *což považují za nutné zakotvit v ústavě a dále zdůrazňují, že „pokud by tato rovnováha byla porušena v neprospěch federace – šlo by pak o konstrukci volného státního spojení.“*¹¹⁴.

Druhý návrh, označovaný jako **tzv. otevřený** nebo dualistický model federace, vycházel z elaborátu J. Boguszaka nazvaného *„Otevřený systém dualistické federace“*¹¹⁵.

dostatečně neodrážel tehdejší perspektivní české národní zájmy. Iniciativa k jeho vypracování vznikla poté, co komise zaujala v podstatě negativní stanovisko k návrhu slovenskému. Těžiště úpravy leželo na volnějším, dualistickém státoprávním spojení českého a slovenského národa. Úprava vztahu vychází z toho, *„že český národ je početněji silnější, ekonomicky vyspělejší i kulturně rozvinutější a že tedy jeho objektivní zájem na společném státním svazku je slabší než u slovenského národa“*¹¹⁶ a proto zájem české strany na společném státě není bezpodmínečný¹¹⁷. Návrh obsahuje úvodní teze, i paragrafovaný text. Do sféry kompetence federálních orgánů jsou svěřeny *„hlavně ty otázky společného zájmu, pro které v historii*

¹¹⁴ Grospič J., Jičínský Z., Teze o ideově politických zásadách a základních principech československé federace, Právník č. 9, ročník 1968, str. 816

¹¹⁵ Boguszak J., Otevřený systém dualistické federace, Právník č. 10, ročník 1968, str. 917-926, J. Boguszak: paragrafové znění návrhu ústavního zákona o československé federaci, Právník č. 10, ročník 1968, str. 1039-1049

¹¹⁶ Jičínský Z., Vznik České národní rady v době Pražského jara 1968 a její působení do podzimu 1969, Index, Kolín nad Rýnem, 1984, str. 16

¹¹⁷ „Převážná většina přítomných se vyslovila pro tzv. sevřenou koncepci (Grospiče a Jičínského) jako optimální. Jestliže tato koncepce by byla neuskutečnitelná pro nesouhlas slovenské strany, bylo by podle názoru komise třeba uplatňovat koncepci navrhovanou prof. Boguszakem. Naproti tomu koncepci, vypracovanou pracovní skupinou při SNR, nelze doporučit.“ K přípravě nové ústavy – Z komise pro ústavněprávní problematiku, Právník č. 10, ročník 1968, str. 916

*tradičně především docházelo k státoprávnímu spojení*¹¹⁸. Tato výhradní kompetence federace byla stanovena poměrně úzce, omezena byla v podstatě na věci společného zájmu, jejichž řešení bylo determinováno platnými mezinárodněprávními závazky ČSSR. Základem této konstrukce byl důraz na striktní dodržení principu parity obou národů v ústavněprávních změnách a to vyloučením majorizace národa slovenského v těchto změnách, což kopírovalo hlavní požadavek a cíl slovenského návrhu. Zároveň principy, na nichž byl tento návrh založen, byly obdobné jako principy, které zakládaly návrh slovenský s tím, že jeho předkladatelé „*tvrdili, že práve ich koncepcia, na rozdiel od slovenského návrhu, znižovala na minimum riziko bezvýhodiskových ústavných kríz, ku ktorým tieto princípy mohli viesť, čo ale nebolo ani v ich návrhu.*“¹¹⁹. V paragrafovaném znění návrhu ústavy podle této koncepce je československá federace koncipována jako „*dobrovolný státoprávní svazek federovaných členských států českého a slovenského (dále jen členské státy), založený na právu na sebeurčení národů českého a slovenského a na jejich rovnoprávnosti*“.

V tehdejších diskusích byla řešena především otázka, zda má ústavní zákon o československé federaci vycházet z pevné nebo volné federace. Byla vyřešena tak, že se kvantitativně vymezí věci, které by byly svěřeny do působnosti federálních orgánů.

V duchu **sebeurčovacího práva** národů byla procedurální ústavněprávní realizace federalizace navržena shodně tak, že federace vznikne zdola, tj. na základě **dobrovolného sloučení dvou státních celků**, které budou spojeny dohodou českých a slovenských reprezentantů na základě svobodné vůle ke státnímu soužití. Národní státní orgány, jakožto původní nositelé státní suverenity, měly převzít závazek přenést část své suverenity na federální orgány. Uzavřením dohody národních reprezentantů měla být stvrzena a zdůrazněna rovnoprávnost a dobrovolnost jejich vůle k státnímu soužití a zároveň bylo tímto rozhodnutím eliminováno nevhodné řešení utvoření federace shora, tj. rozhodnutím celostátního parlamentu.

Jednou z hlavních oblastí nedorozumění mezi českou a slovenskou stranou se stala otázka reformy ekonomické soustavy. Dosavadní „*ekonomické úvahy (viz Zásady federalizace ekonomiky národů ČSSR) zdůrazňují originální pravomoci národních státních orgánů při*

¹¹⁸ Boguszak J., Otevřený systém dualistické federace, Právník č. 10, ročník 1968, str. 921

¹¹⁹ Žatkuliak J., Federalizácia československého štátu 1968-1970, Vznik česko-slovenskej federácie roku 1968, Ústav pro soudobé dějiny AV ČR 1996, str. 136

*řízení ekonomiky. Zdůrazňování suverenity národních státních celků obou našich národů má nepochybně význam pro vskutku demokratický postup při federalizaci ČSSR, tedy pro demokratický vznik, konstituování čs. federace. Jestliže se však tento prvek suverenity jednotlivých národních celků zdůrazňuje i pro sám federativní systém a způsob jeho fungování, pak je zřejmé, že se tu tenduje spíše ke konfederativnímu modelu.*¹²⁰

d/ Sjednocení návrhů

V souladu s Akčním programem KSČ byly usnesením vlády ČSSR č. 154 ze dne 15. 5. 1968 zřízeny výbor pro vypracování návrhu ústavního zákona o novém řešení státoprávního vztahu Čechů a Slováků (v čele stál předseda vlády O. Černík) a odborná komise vlády pro přípravu návrhu ústavního zákona o novém státoprávním uspořádání republiky (kterou řídil místopředseda vlády G. Husák). Oba orgány byly složeny z řad českých a slovenských odborníků. Úkolem komisí bylo dospět ke shodnému stanovisku na základě návrhů slovenské a české strany a připravit paragrafované znění ústavního zákona o československé federaci ke dni 28. 10. 1968, a to k padesátému výročí vzniku Československa.

První závazné stanovisko k federalizaci bylo publikováno dne 21. 5. 1968 komisí pro ústavněprávní problematiku kolegia ČSAV v Rudém právu. Uvádělo se v něm, že *„důsledně demokratický postup při federalizaci ČSSR nemá formální význam, ale je základním předpokladem k tomu, aby obsahové otázky federace mohly být objasněny a projednány v nejširších vrstvách obou našich národů tak, aby se lidé mohli reálně podílet na tvorbě státoprávního modelu, aby si s plným pochopením a přesvědčením mohli osvojit novou čs. státní myšlenku, která se má stát trvalým základem soudržnosti čs. státnosti. (...) Platná právní úprava musí být doplněna ústavním zákonem, který by zabezpečoval demokratický postup při federalizaci, stanovil by zároveň ústavní reprezentaci obou národů a vedl by zejména též ke konstituování ústavního orgánu českého národa, který by se stal rovnocenným partnerem ústavního orgánu slovenského národa. Federace se nemůže demokraticky vytvořit jednostranným aktem shora, asymetricky, ale na základě rovnoprávného partnerství české i slovenské státní právní reprezentace.*¹²¹

¹²⁰ Grospič J., K otázce federalizace ČSSR, Právník č. 9, ročník 1968, str. 798

¹²¹ Jičínský Z., Vznik české národní rady v době Pražského jara 1968 a její působení do podzimu 1969, Index, Kolín nad Rýnem, 1984

Ústavně právní rámec pro nadcházející federalizaci státu byl vytvořen přijetím ústavního zákona č. 77/1968 Sb., **o přípravě federativního uspořádání ČSSR** ze dne 24. 6. 1968 (dále také jen „zákon o přípravě federativního uspořádání“). Národní shromáždění se na něm usneslo „*vycházejíc z práva českého a slovenského národa na sebeurčení, ze zásady jejich rovnoprávnosti a ve snaze umožnit federativní uspořádání Československé socialistické republiky na základě dohody ústavní politické reprezentace obou národů*“.

K úkolům spojeným s přípravou federativního uspořádání byly zmocněny Česká národní rada a Slovenská národní rada, které měly předložit Národnímu shromáždění společný návrh dohody na vyřešení státoprávních vztahů. Možnost přehlasování slovenských poslanců poslanci českými byla vyloučena zákazem majorizace. K přijetí ústavního zákona upravujícího státoprávní vztahy mezi českým a slovenským národem bylo zapotřebí souhlasu nejméně tří pětin všech poslanců Národního shromáždění zvolených v českých krajích a nejméně tří pětin všech poslanců Národního shromáždění zvolených na Slovensku.

Česká národní rada neexistovala. Poslední srovnatelný orgán byl zrušen krátce po skončení druhé světové války. Česká národní rada byla zřízena jako partner slovenské reprezentaci, partner Slovenské národní radě. Podle § 3 odst. 1 zákona o přípravě federativního uspořádání byla **zřízena Česká národní rada** jako prozatímní orgán ústavní politické reprezentace českého národa. Měla působit až do ustavení českého národního státního orgánu zvoleného ve volbách. Jejím úkolem bylo vyjadřovat národní politické stanovisko k uspořádání vztahů českého a slovenského národa a zajišťovat přípravné práce spojené s ustavením českého národního státního orgánu s právem předkládat Národnímu shromáždění iniciativní návrhy v souvislosti s federativním uspořádáním Československé socialistické republiky. K obdobným úkolům spojeným s přípravou federalizace, a to rozšířením počtu svých členů o význačné představitele veřejného života slovenského národa, byla zmocněna i Slovenská národní rada.

Česká národní rada byla zvolena Národním shromážděním dne 10. 7. 1968. Přestože nebyla zvolena v řádných volbách, byla skutečným reprezentantem českého národa a všeobecně byla přijata velice kladným hodnocením. Její personální zastoupení bylo tvořeno osobnostmi širokých vrstev a různých skupin českého národa i národností žijících v českých zemích, které neměly nějakou politickou roli, což bylo zřejmě velice důležité s ohledem na budoucí poslání tohoto orgánu, které měl splnit – uzavření dohody s reprezentací slovenskou. Zvolená Česká národní rada měla působit do ustavení českého národního orgánu zvoleného ve všeobecných

volbách, ovšem vzhledem k odkládání voleb plnila nakonec funkci českého zákonodárského sboru až do voleb v roce 1971.

Zákon o přípravě federativního uspořádání předurčil, že stavebním kamenem „*nového státoprávního uspořádání Československé republiky na federativním podkladě se musí stát dobrovolný svazek rovnoprávných státních útvarů českého a slovenského národa založený na jejich právu na sebeurčení*“¹²². Státoprávní uspořádání mělo být založeno spojením dvou svébytných státních útvarů dvou národů, českého a slovenského, reprezentovaných jejich národními radami.

Dne 7. 8. 1968 předložila komise „*Návrh zásad federativního uspořádání ČSSR*“¹²³, politickou směrnicí, která byla podkladem pro přípravu článkovaného zákona o československé federaci. „*Vojenská intervence pěti zemí Varšavské smlouvy v srpnu 1968 vypracovaný harmonogram sice modifikovala, ale ani po srpnu 1968 nedošlo v přípravě ústavního zákona o federativním uspořádání země k podstatným změnám*“.¹²⁴

Na 28. schůzi dne 27. 10. 1968 v předvečer 50. výročí vzniku Československa, projednalo Národní shromáždění republiky československé **společný návrh České národní rady, Slovenské národní rady**, k nimž se připojila vláda, na vydání zákona o československé federaci. Spolu s ním byl též projednán vládní návrh ústavního zákona o postavení národností. Český návrh vycházel z usnesení České národní rady ze dne 4. 10. 1968¹²⁵ a slovenský návrh z Návrhu Slovenskej národnej rady na vydanie ústavného zákona o československej federácii¹²⁶. Součástí obou tisků je podrobný rozbor obou návrhů, porovnání jejich obsahu a výčtu odlišností. Výsledný návrh byl společný návrh výborů Národního shromáždění ze dne 26. 10. 1968 a je syntézou návrhu českého a návrhu slovenského¹²⁷. Ten neobsahoval důvodovou zprávu. V návrhu českém bylo zachování dosavadního názvu Československá socialistická republika, v návrhu slovenském se doporučovalo vyjádřit federativní uspořádání názvem Československá socialistická federativní republika. Vláda doporučila zachovat dosavadní název. Vláda dále navrhla rozšířit výčet společných kompetencí federace a republik o průmysl, zemědělství a výživu a o věci tisku a informací. Spory byly o vztah obou

¹²² Důvodová zpráva k ústavnímu zákonu č. 77/1968 Sb., o přípravě federativního uspořádání ČSSR

¹²³ Gronský J.: Komentované dokumenty k ústavnímu vývoji Československa, Díl III., Karolinum 2007, str. 163

¹²⁴ Tamtéž

¹²⁵ http://www.psp.cz/eknih/1964ns/tisky/t0206_00.htm, tisk č. 206 NR ČSR 1964 - 1968

¹²⁶ http://www.psp.cz/eknih/1964ns/tisky/t0207_00.htm, tisk č. 207 NR ČSR 1964 - 1968

¹²⁷ http://www.psp.cz/eknih/1964ns/tisky/t0210_00.htm, tisk č. 210 NR ČSR 1964 - 1968

sněmoven Federálního shromáždění, o způsob konstituce Sněmovny národů, o rozsah práva Federálního shromáždění sledovat uskutečňování federálního zákonodárství. Návrh ústavního zákona ve znění výborů byl přijat jednomyslně.

e/ Ústavní zákon o československé federaci

Nová kapitola dějin československé státnosti byla otevřena přijetím ústavního zákona č. 143/1968 Sb., o československé federaci, ze dne 27. 10. 1968 (dále také jen „**ústavní zákon o československé federaci**“).

Vznikla **Československá socialistická republika (ČSSR), federativní stát dvou rovnoprávných bratrských národů, Čechů a Slováků** (čl. 1 odst. 1 ústavního zákona o československé federaci). ČSSR tvořily Česká socialistická republika (ČSR) a Slovenská socialistická republika (SSR). Obě republiky měly v ČSSR rovnoprávné postavení. Vznikl nový stát, neboť představoval novou osobnost s vlastními zájmy, které mohly být protichůdné se zájmy členských států. Základem ČSSR byl „*dobrovolný svazek rovnoprávných národních států českého a slovenského národa, založený na právu na sebeurčení každého z nich*“ (čl. 1 odst. 2). Tím byl vyjádřen výkon práva národů na sebeurčení, který byl rozveden i v odstavci následujícím, totiž, že „*československá federace je výrazem vůle dvou svěbytných suverénních národů, Čechů a Slováků, žít ve společném federativním státě*“ (čl. 1 odst. 3).

Přání národa českého a slovenského na existenci a trvání společné státnosti byl vyjádřen v preambuli ústavního zákona o československé federaci: „*My, národ český a slovenský, vycházejíce z poznání, že naše novodobé dějiny jsou prodchnuty oboustrannou vůlí žít ve společném státě...*“ Vysloveno bylo přesvědčení, „*že dobrovolné federativní státní spojení je odpovídajícím výrazem práva na sebeurčení a rovnoprávnost*“. Projeven byl zájem žít ve společném státě, „*zároveň však ukázalo, že náš vzájemný vztah je třeba vybudovat na nových a spravedlivějších základech, uznávajíce nezadatelnost práva na sebeurčení až do oddělení a respektujíce suverenitu každého národa a jeho právo utvářet si svobodně způsob a formu svého národního a státního života...*“.

Zdůrazněním nezadatelnosti práva na sebeurčení byla vyjádřena dobrovolnost státního spojení ve federaci až do oddělení. Přestože se dále v textu již „oddělení“ neobjevuje, bylo ponecháno jako nejzávažnější a nejkrajnější garance, vystoupení jednoho ze svazků federace na základě

jednostranného právního aktu. „Právo na sebeurčení národa jako výraz jeho národní suverenity tedy není závislé na tom, uzná-li je či neuzná státní moc, či jiný národ (realizace tohoto práva přirozeně může být zákonodárstvím omezena či dokonce vůbec národu odepřena; právo na sebeurčení národa však nemůže být jako právo zrušeno). Toto právo tedy nevzniká dohodou s jiným národem, nýbrž naopak dohoda mezi národy (jakou je např. dohoda českého a slovenského národa o československé federaci) je výrazem jejich národní suverenity resp. jejich práva na sebeurčení.“¹²⁸.

V odůvodnění návrhu předseda československé vlády Černík shrnul, že „ve všech principiálních otázkách uspořádání vztahů mezi českým a slovenským národem bylo dosaženo dohody, že svébytný slovenský národ právem požaduje uplatnění práva na sebeurčení a vytvoření vlastní národní republiky, že český národ toto právo uznává a také jemu se otevírá v české republice široký prostor pro rozmach národní existence, a že konečně oba národy trvají na soužití a spolupráci ve společném státě - v Československé socialistické republice.“¹²⁹.

V návrhu bylo zdůrazněno, že k uskutečnění samostatné politiky obou národů je nezbytná existence jednotné republiky a posílení československé státnosti. Byly předestřeny základní faktory k nutnosti soudržnosti federace a požadavku upevnění jednoty národů. Byly jimi zejména 1. jednotný politický systém uplatňovaný prostřednictvím vedoucí úlohy KSČ, ústavními federálními orgány a opírající se o politiku Národní fronty, 2. dodržení principu jednotného zákonodárství a celém území československého státu, 3. uplatnění jednotných zásad spojujících obě národně politické oblasti v integrující se ekonomiku, 4. provádění jednotné zahraniční politiky a 5. jednotná obrana československé republiky.

Federativní uspořádání se mělo stát optimální formou pro spravedlivé uspořádání státoprávních vztahů obou národů, důsledně respektovat národní rovnoprávnost a současně vytvořit záruky a zábrany proti tendencím, které by mohl uplatňovat jeden národ na úkor druhého.

Do doby přijetí ústav republik se ústavní poměry republik řídily tímto ústavním zákonem a ostatními ústavními předpisy (§ 142 odst. 2). Konstituováním národních států došlo k úpravě státního občanství, které vycházelo ze zásady, že občan národního státu je zároveň občanem

¹²⁸ <http://www.psp.cz/eknih/1964ns/stenprot/028schuz/s028004.htm>, projev zpravodaje posl. akad. Knappa V.

¹²⁹ <http://www.psp.cz/eknih/1964ns/stenprot/028schuz/s028001.htm>, projev předsedy vlády ing. Černíka O.

federace. Vyjádřena byla zásada primárnosti státního občanství republik a odvozenosti československého státního občanství. Podle čl. 5 odst. 3 ústavního zákona o československé federaci byl přijat zákon č. 165/1968 Sb., o zásadách nabývání a pozbývání státního občanství, který stanovil, že státním občanem československé federace je každý státní občan ČR a každý státní občan SR. Podle právní zásady *ius sanguinis* bylo narozením získáno občanství té republiky, na jejímž území se narodil a zároveň získáno občanství československé. Z principu federace vyplynulo zrovnoprávnění postavení českého a slovenského jazyka v úředním styku (čl. 6).

*Hlava první ústavního zákona o československé federaci upravila **státní formu** a zavedla **základní principy federace**. V čl. 1 odst. 1 byla zdůrazněna suverenita Československé socialistické republiky, která „navenek jednotná, nedílná, a nezávislá, se uskutečňuje v plném respektu k suverenitě národních republik a naopak. A na tomto kmeni vyrůstá celá stavba zákona, koncepce vzájemného vztahu jednotlivých, jím utvářených orgánů a institucí, dělby moci mezi federací a národními republikami atd.“¹³⁰. Jednalo se o marxisticko-leninské chápání práva na sebeurčení národů až do odtržení, kdy se přirozeným vývojem stal slovenský národ národem státotvorným (schopným utvářet svoji státnost) a rozhodl-li se svoji státnost spoluutvářet s národem českým, pak je třeba citlivě přihlížet k jeho státoprávním požadavkům a respektovat jeho vůli.*

*Hlava druhá ústavního zákona o československé federaci vymezovala **působnosti mezi federací a republikami**. Šlo o jednu z klíčových otázek celého zákona, neboť na správném rozdělení kompetencí mezi federací a národní republiky závisí uplatnění požadavků a záruk pro svébytný rozvoj každého národa a zároveň hybnost a plné uplatnění všech funkcí federálního státu. Zařazení do hlavy druhé, hned za základní ustanovení, odráželo skutečnost, že právě v této oblasti leželo těžiště celé úpravy. „Zvláštní pozornost byla věnována otázce vztahů mezi federací na jedné straně a oběma republikami na straně druhé. Návrh ústavního zákona o československé federaci v této důležité otázce vychází z toho, že rozdělení kompetencí federálních a národních orgánů má odpovídat požadavku, aby federální orgány uskutečňovaly ty státní činnosti, které vyžaduje potřeba jednotného státu, zatímco do kompetence národních států mají připadnout záležitosti, které může optimálně obstarat národní stát. Princip jednoty právního řádu je zajištěn tím, že do zákonodárné působnosti*

¹³⁰ <http://www.psp.cz/eknih/1964ns/stenprot/028schuz/s028003.htm>, projev předsedy vlády ing. Černíka O.

*Federálního shromáždění má připadnout jednotná právní úprava i v těch oblastech, kde se výkon plně svěřuje národním státům. To je jeden ze základních předpokladů nejen pro zachování potřebné jednoty právního pořádku, ale též pro zabezpečení jednoty občanských práv a svobod.*¹³¹

Konstrukce dělby kompetence mezi federací a republikami byla založena na principu, že **vše, co není v pravomoci federace, patří do výlučné kompetence obou republik**. Kompetence národních států vyplývaly z jejich rovnoprávnosti a byly stejné. Federaci byly svěřeny ty kompetence, které v zájmu obou národních států mohl účelně a s optimální efektivností vykonávat právě společný stát. Z hlediska kompetenčních okruhů vycházela úprava z konstrukce, že kromě výlučné federální působnosti ve věcech uvedených a výlučné kompetence republik, zde existovaly tzv. dělené kompetence, tj. věcná sféra pro působnosti společné, tedy takové, kde se kompetence dělí mezi federaci a republiky. V ustanoveních čl. 10 – 28a byly vymezeny sféry působnosti náležející do pravomoci federace, přičemž ostatní věci byly svěřeny do působnosti republik. Federálním orgánům byl svěřen jednak určitý okruh zákonodárné pravomoci, jednak působnost ve sféře výkonné správní činnosti. Ostatní okruh záležitostí byl svěřen do působnosti republik. Byly stanoveny tři druhy působností, přičemž jejich rozdělení vycházelo ze zásady, že obě republiky mají vzhledem k rovnoprávnému postavení též stejné postavení a pravomoci, a federaci byly svěřeny pouze ty pravomoci, které v zájmu obou národních států může účelně a s optimální efektivností plnit právě federální stát: a) výlučná federální působnost (čl. 7), v oblastech a otázkách taxativně uvedených v tomto článku byla stanovena výlučná pravomoc federace, přičemž výkonem těchto pravomocí byly pověřeny federální orgány, ať už se jednalo o orgány moci zákonodárné, vládní nebo výkonné. Rozhodnutí byla závazná přímo v obou republikách, které v těchto oblastech neměli působnost žádnou. Nevylučovalo to ovšem případy, kdy by federální orgán zmocnil národní státy k plnění určitých úloh; b) společná působnost federace a republik (čl. 8), tj. oblast kompetencí, které náležely v taxativně vymezené části federaci a ve zbývajících částech národním státům; záležitosti taxativně svěřené federaci (zejména v čl. 10 – 24) vykonávala federace a ostatní záležitosti spadaly do působnosti republik, jednalo se o dělbu kompetencí mezi státy, tedy nezávisle na tom, kterým orgánům byl svěřen jejich výkon. Řešení této otázky bylo ponecháno úpravě zakotvené v jiných hlavách ústavního zákona o československé federaci, a to ustanovením o kompetenci orgánů zákonodárných a orgánů vládních a výkonných,

¹³¹ <http://www.psp.cz/eknih/1964ns/stenprot/028schuz/s028003.htm>

v některých případech byla podrobnější úprava ponechána federálnímu zákonodárství, co nebylo svěřeno do společné působnosti federace a republik náleželo republikám; c) výlučná působnost obou národních států (čl. 9), byla v zákoně stanovena na základě pravidla, podle kterého veškeré věci, které nejsou výslovně svěřeny do kompetence podle písm. a) a b) náležely do výlučné působnosti obou republik (tzv. druhá zbytková klausule).

Hlava třetí ústavního zákona o československé federaci upravila postavení Federálního shromáždění jako nejvyššího orgánu státní moci a jediného zákonodárného sboru československé republiky. „Vrcholné postavení tohoto orgánu mezi československými státními orgány je výrazem toho, že Federální shromáždění je nejvyšším nositelem suverenity pracujícího lidu a reprezentantem státní suverenity ČSSR.“¹³². Tehdejší vládnoucí ideologie, marxisticko-leninská teorie, vycházela striktně (přestože jen vysloveně teoreticky, vzhledem v zásadě vyjádřené v čl. 4 Ústavy z roku 1960) ze suverenity lidu, jakožto nositele veškeré moci ve státě. Tento princip znamenal, že „pracujícímu lidu přísluší suverenita (svrchovaná moc) od nikoho neodvozená, moc státu neodvislá uvnitř státu i vně něho“¹³³. Suverénem byl tedy „pracující lid“, rozuměna tím ale byla celá společnost. Lid jako suverén státní moci uskutečňoval tuto moc prostřednictvím soustavy zastupitelských sborů.

Vrcholem bylo právě Federální shromáždění vykonávající tuto zprostředkovanou moc na celém území československého státu. Federální shromáždění bylo zřízeno přímo ústavou, povoláno v rozsahu mu daných kompetencí ke správě státu, rozhodovat o nejdůležitějších otázkách zahraniční i vnitřní politiky státu, jakož i k ústavně politické kontrole nad ostatními nejvyššími orgány federace, které mu byly odpovědny. Jako nejvyšší orgán státní moci bylo též jediným zákonodárným sborem oprávněným přijímat ústavní a jiné zákony platné na celém území československého státu. Federální shromáždění bylo tvořeno dvěma komorami, Sněmovnou lidu a Sněmovnou národů. Obě byly vytvářeny shodným způsobem, přímými volbami. **Dvojkomorovost** vyjadřovala federální složení státu založené na rovnoprávnosti obou národních států, jakož i rovnoprávnosti obou majoritních národů. Sněmovna lidu byla složena z 200 poslanců volených v celém československém státě přímou volbou. Zastoupením úměrného počtu obyvatelstva v obou národních státech byl vyjádřen všeobecně demokratický princip zastoupení lidu. Rozhodování v této části Federálního shromáždění se dělo na základě

¹³² Československá ústava, komentář, Panorama, Praha, 1988

¹³³ Tamtéž str. 56

majoritního hlediska bez ohledu na národnostní složení sněmovny. Naproti tomu Sněmovna národů ztělesňovala princip, který korigoval nerovné zastoupení členských států, dané rozdílným počtem obyvatelstva, a který vyjadřoval rovnoprávné postavení obou národních celků i obou národů. Sněmovna národů byla složena ze 150 poslanců, z nichž 75 bylo voleno přímou volbou v ČSR a dalších 75 též přímou volbou v SSR. Rozhodování v této části sněmovny se v zásadě uskutečňovalo v zásadě též na základě majoritního hlediska. Pouze v určitých stanovených případech, především však otázek týkajících se vztahu českého a slovenského národa, byl uplatňován **princip zákazu majorizace**, tj. vyloučení možnosti přehlasování slovenských poslanců poslanci českými. Zákonodárná působnost Federálního shromáždění, oblast věcí, o nichž měl tento orgán jednat a rozhodovat, byla demonstrativně vymezena především v čl. 36 odst. 1 ústavního zákona o československé federaci tak, že Federální shromáždění se usnází na Ústavě československého státu, na ústavních zákonech a dalších zákonech. Při přijímání ústavy a ústavních zákonů je Federální shromáždění nezastupitelné, žádný jiný orgán není oprávněn přijímat, měnit ani rušit ústavní zákony. Zákonodárná pravomoc Federálního shromáždění je souborně upravena v čl. 37 a 38 ústavního zákona o československé federaci. Koncepce federální působnosti v zákonodárství vycházela z požadavku zachování jednotného právního řádu v zásadních otázkách.

*Hlava čtvrtá ústavního zákona o československé federaci upravila **postavení prezidenta** československého státu. Okruh jeho ústavních pravomocí zůstal v podstatě stejný jako v dosavadní úpravě. Prezident stál v čele státu, odpovědný ze své funkce byl Federálnímu shromáždění.*

*Hlava pátá ústavního zákona o československé federaci upravila **postavení československé vlády**, také v zásadě shodně s dosavadní právní úpravou. Vládě náleželo postavení nejvyššího výkonného orgánu státní moci. Zásadní změna nastala v jejím složení. Byla zřízena funkce státních tajemníků, kteří působili ve všech federálních ministerstvech a vedle předsedy vlády, jeho místopředsedů a ministrů vlády tvořili její součást (čl. 67). Postavení státních tajemníků bylo rovnoprávné s postavením člena vlády. Personální obsazení funkce státního tajemníka bylo založeno na principu, který měl odrážet rovnoprávný vliv obou národů na práci federální vlády a na činnost federálních ústředních orgánů tak, že státním tajemníkem byl jmenován občan druhé republiky, než které byl ministr. Rozsah kompetencí federální vlády byl vymezen poměrně široce, příslušelo jí jednání a rozhodování ve všech zásadních otázkách zahraniční i vnitřní politiky státu, odpovědnost za realizaci programového prohlášení vlády, za přípravu*

plánu rozvoje národního hospodářství a státního rozpočtu federace a za realizaci hospodářských opatření, kterými se prováděla hospodářská politika federace. Byly konstituovány dva typy ústředních orgánů federální správy, v jejichž čele stál ministr, federální ministerstva a federální výbory. Federální výbory byly zřizovány na některých úsecích státní správy v oblasti společné působnosti federace a republik jako koordinační orgány v případě, kdy pro charakter kompetence ústředního orgánu bylo účelné, aby jeho řízení příslušelo paritně složenému kolektivu. Novelizacemi provedenými po roce 1970 byla funkce státních tajemníků zrušena, stejně jako byly zrušeny federální výbory, které byly nahrazeny federálními ministerstvy, u nichž k paritnímu složení nedocházelo.

*Hlava šestá ústavního zákona o československé federaci upravila **postavení Ústavního soudu*** s tím, že úprava předpokládala nejen zřízení ústavního soudu federace, ale i ústavních soudů obou národních republik. Kromě funkcí, které obvykle ústavnímu soudu náleží, měl řešit kompetenční spory mezi orgány federace a orgány republik, jakož i orgány republik navzájem, aby nedocházelo k vzájemnému zasahování do jejich suverenity. Žádný z těchto soudů nikdy zřízen nebyl. K jeho reálnému ustavení došlo ovšem až dne 1. 1. 1992 na základě ústavního zákona č. 91/1991 Sb., o ústavním soudu ČSFR.

Hlava sedmá ústavního zákona o československé federaci zakotvila organizaci, postavení a působnost představitelů národní státnosti reprezentovaných Českou národní radou a Slovenskou národní radou, jako nejvyššími zákonodárnými sbory, a vládou ČSR a SSR, jako nejvyššími výkonnými orgány státní moci v republikách. Vymezila **působnosti národních rad**.

Hlava osmá ústavního zákona o československé federaci obsahovala ustanovení obecná, přechodná a závěrečná. V ustanovení čl. 142 odst. 1 bylo zakotveno, že ke změně ústavy může dojít pouze na základě ústavního zákona. V odstavci 2 bylo stanoveno, že spolu s přijetím ústavy federace, přijmou obě republiky své vlastní ústavy, do doby přijetí ústav republik, se jejich ústavní poměry řídí ústavním zákonem o čs. federaci a ostatními ústavními předpisy. Obecně bylo považováno za systémové, že k přijetí všech třech ústav dojde společně. Ústavní zákon o československé federaci byl spolu s dalšími ústavními zákony a s Ústavou z roku 1960 chápán jako jistá překlenovací forma úpravy ústavních poměrů československé federaci do okamžiku přijetí ústavy federace. Po celou dobu trvání federace nebyla federální ústava přijata, ústavy republik byly přijaty v roce 1992.

Při projednávání ústavního zákona o československé federaci panovaly značné názorové rozdíly především v oblasti reformy ekonomické soustavy a řízení hospodářství. Ty byly přeneseny do sporu o vymezení kompetencí federálních a národních orgánů, především v oblasti ekonomické. Spory o kompetence se později, v období po roce 1989, staly pro reprezentace stejně sporné, a to také především v oblasti reformy hospodářství.

Princip hospodářské politiky federace byl založen na integraci dvou svébytných národních ekonomik. Uskutečňování hospodářské politiky proto náleželo do působnosti federace i národních republik (čl. 4 odst. 1). *„Plány rozvoje hospodářství Československa budou obsahovat záměry rozvoje na území celé federace, vzájemné vztahy obou národních ekonomik a zapojení československé ekonomiky do mezinárodní dělby práce a vnějších hospodářských styků. Jejich úkolem je stanovit hlavní cíle a zásady hospodářské politiky, základní předpoklady ekonomické integrace a postupného ekonomického vyrovnávání mezi oběma národně politickými oblastmi. Budou sestavovány za aktivní účasti národních orgánů a budou tvořit syntézu hospodářské politiky, vyjadřující zájmy a možnosti federace jako celku v souladu se zájmy národními.“*¹³⁴. Byla deklarována ekonomická svébytnost českého a slovenského národa rozvíjející se na základě uplatňování jednotlicích zásad spojujících obě národně politické oblasti k v integrující se ekonomiku v podmínkách jednotného trhu založeného na jednotné měně, volném pohybu pracovních sil a peněžních fondů. Vymezení jednotlivých konkrétních oblastí působnosti federálních a republikových orgánů a jejich vztahů pak byla zakotvena především v čl. 7 až 28 ústavního zákona o československé federaci.

f/ Deformace federace

Dne 21. 8. 1968 byl československý stát obsazen vojsky pěti států Varšavské smlouvy. Ke vzniku československé federace však došlo, a to s účinností ke dni 1. 1. 1969.

Ústavním zákonem o československé federaci došlo k zakotvení komplikovaných státoprávních vztahů. Úspěšná realizace celkové federalizace státu vycházela, vedle uskutečnění státoprávních změn, z nezbytného požadavku provedení odpovídajících změn

¹³⁴ <http://www.psp.cz/eknih/1964ns/stenprot/028schuz/s028002.htm>, projev předsedy vlády ing. Černíka O.

v systému politického vedení, v překonání centralismu moci, obzvlášť ve struktuře a vztazích celostátních stranických orgánů a vrcholných stranických orgánů KSČ za souběžného uskutečnění reformy ekonomické soustavy. Ve struktuře strany se měly uplatnit stejné federativní principy, které byly použity při provádění změn ve státoprávním uspořádání. K federalizaci KSČ, vzhledem k mocenskému zásahu Moskvy a následné srpnové okupaci, nedošlo vůbec. Tímto násilným aktem, který porušil závazky vyplývající z mezinárodního práva, nedotknutelnost československého státu a zásady rovnoprávných vztahů mezi národy, byl zároveň poražen celý reformní proces pražského jara.

Po srpnu 1968 byl československý stát pod hegemonií Sovětského svazu. Celá československá společnost byla změněna. Morální elita národa byla umlčena, korupce ovládala nejen vztahy tržní, ale veškeré společenské vztahy. Přijetím zákonného opatření předsednictva federálního shromáždění č. 99/1969 Sb. ze dne 22. 8. 1969, o některých přechodných opatřeních nutných k upevnění a ochraně veřejného pořádku, jsou uděleny mimořádné pravomoci Sboru národní bezpečnosti za účelem zajištění veřejného pořádku a normalizace poměrů. Tím nastal konec etapy reformy socialismu s lidskou tváří.

Ani ne dva roky po vzniku československé federace dochází ke změnám v ústavním zákonu o československé federaci. Do roku 1989 byly přijaty tři novely ústavního zákona o československé federaci, ústavní zákon č. 125/1970 Sb., ústavní zákon č. 43/1971 Sb., a ústavní zákon č. 50/1975 Sb. a několik novelizací a doplnění nepřímých.

Novelizacemi ústavního zákona o československé federaci byla **změněna celá původní koncepce struktury** způsobem, který „vytvořil vysoce centralizovanou pseudofederaci, jejíž subjekty – obě národní republiky – pozbyly podstatnou část svých kompetencí.“¹³⁵ Nová tendence vývoje čs. federativního uspořádání se objevila již v programovém prohlášení federální vlády ze dne 26. 11. 1969, které vycházelo z nutnosti „posílit význam a působnost federálních plánů, které jsou závazné jak pro orgány federace, tak i pro orgány obou republik, zesílit vliv federálních hospodářských orgánů na rozvoj jednotné československé ekonomiky, uspořádání bankovní soustavy v souladu se zájmy dalšího rozvoje integrované čs. ekonomiky, posílit vliv federálních orgánů na provádění zahraničního obchodu, dopracovat racionální uspořádání činnosti a návaznosti mezi federálními a národními orgány a jejich

¹³⁵ Grónský J.: Komentované dokumenty k ústavnímu vývoji Československa, III. díl, Karolinum, 2007, str. 284

vztahy.¹³⁶ Nové vymezení kompetenčních vztahů a vazeb všech tří subjektů vycházelo z potřeb jednotného řízení hospodářství, jednotného plánování a jednotného rozpočtu federace. *„V politickej praxi sa však napriek programovému vyhláseniu federálnej vlády ustupovalo od pôvodnej rovnocennej koexistencie troch partnerov suverenity federácie a jej republik, a to po odmietnutí federalizácie KSČ (tri politické centrá) sa defacto začali odbúratvať federalizačné princípy vo fungovaní štátu. Národné rady čoraz viac len participovali na návrhov zákonov Federálneho zhromaždenia(FZ) ČSSR, ktoré prevzalo zákonodárnú iniciatívu.“*¹³⁷

Do roku 1989 bylo přijato pět ústavních zákonů měnících československou federaci.

Ústavním zákonem č. 125/1970 Sb., ze dne 20. prosince 1970, kterým se mění a doplňuje ústavní zákon č. 143/1968 SB., o československé federaci (dále také jen „ústavní zák. č. 125/1970 Sb.“) došlo k zásadní změně koncepce federace. Změnou původního čl. 4 ústavního zákona o československé federaci byla opuštěna původní koncepce tehdejšího plánu rozvoje ekonomiky a na její místo nastoupila koncepce „jednotného rozvoje na základě socialistické hospodářské soustavy“.

Došlo ke značenému posílení role orgánů federálních na úkor orgánů národních. Zákonodárná pravomoc národních republik byla oslabena. Původní základní princip federace spočíval v tom, že federace vznikla jako dobrovolný státní svazek česko-slovenský, kdy její republiky delegovaly část státních suverenit na federální celek. Změny provedené ústavním zákonem č. 125/1970 Sb. tento princip deformovaly: *„Jestliže ústavní zákon vychází z toho, že představitelé českého a slovenského národa se dohodli na utvoření čs. federace jako dobrovolného svazku rovnoprávných národních států českého a slovenského národa, pak nutně federace má jen ty kompetence a pravomoci, které jí byly národními republikami svěřeny. Výrazem toho je ústavní zásada, že obě republiky respektují navzájem svoji suverenitu a suverenitu ČSSR, stejně jako i ČSSR respektuje suverenitu národních států, která se promítá i do koncepce ústavního rozdělení kompetence federace, spočívající v tom, že kompetence federace a jejich orgánů jsou přesně ústavně vymezeny na rozdíl od kompetencí národních republik, které takovýto taxativní ústavní výpočet nepotřebují. Všechny věci, které*

¹³⁶ Grospič J., Zákonodárná pravomoc a působnost v československé federaci a otázky jejího uplatňování, Stát a právo, č. 15, ročník 1973, str. 40

¹³⁷ Žatkuliak J., Spory o novú ústavu Česko-slovenskej federácie v druhej polovici 80. rokov XX. storočia, Historický časopis, 56, 1, 2008, str. 166

nejsou přeneseny na federaci a její orgány, jsou automaticky v působnosti národních republik.“¹³⁸.

Byla novelizována celá hlava druhá ústavního zákona o československé federaci vymezující působnosti republik a federace. Odůvodněno to bylo potřebami korektur fungování federativního uspořádání, neboť ústavní vymezení kompetenční dělby moci bylo dotvářeno běžným zákonodárstvím, nebylo jednotné a přesné, a federálním orgánům nezajišťovalo dostatečnou působnost. Politické odůvodnění vycházelo z usnesení pléna ÚV KSČ ze dne 30. 1. 1970¹³⁹.

Značně byla posílena zákonodárná pravomoc Federálního shromáždění. Výkon státní správy měl mít podle původní právní úpravy mít převahu v republikách. Byly zrušeny federální výbory zřízené jako ústřední orgány státní správy Československé socialistické republiky, které měly na příslušných úsecích státní činnosti v oblasti společné působnosti vykonávat státní správu. Federální výbory byly nahrazeny nově zřízenými ministerstvy. Pro interpretaci jednotlivých ustanovení hlavy druhé ústavního zákona o československé federaci mělo význam přijetí zákona č. 133/1970 Sb., o působnosti federálních ministerstev, který vymezil vzájemnou kompetenci federálních ministerstev na jednotlivých úsecích veřejné správy a jejich povinnosti k federální vládě, a působnost k orgánům republik. Novelizace zavedla přímo závazné federální zákonodárství ve věcech daní. Původní úprava spočívala v tom, že federaci náležela úprava zásad pro daňové zákony a republiky byly zmocněny k vydání zákonů ve smyslu těchto zásad. Ústavním zákonem č. 125/1970 Sb. byl zrušen institut státních tajemníků.

Do zákonodárné pravomoci národních rad nadále spadaly věci, které jim byly výslovně svěřeny ústavními zákony Federálního shromáždění, ústavy republik a některé méně významné pravomoci jako zákonodárná pravomoc ve věci voleb do národních rad a konečně věci, které nebyly výslovně svěřeny do zákonodárné pravomoci Federálního shromáždění (těch nebylo mnoho). Lze ještě zmínit změnu provedenou v oblasti státního občanství. Zásada prvotnosti státního občanství republiky byla popřena, byla stanovena jednotnost československého státního občanství a od něho odvozená občanství republik. Tato změna

¹³⁸ Grospič J., Zákonodárná pravomoc a působnost v československé federaci a otázky jejího uplatňování, Stát a právo, č. 15, ročník 1973, str. 70

¹³⁹ Zpráva o činnosti předsednictva ÚV KSČ, Rudé právo, 30. 1. 1970

však nebyla až do zániku československé federace naplněna, jelikož nebyl přijat žádný prováděcí zákon a tak faktický stav vycházel z právní úpravy před touto novelizací.

Ústavním zákonem č. 43/1971 Sb., kterým se mění čl. 86 Ústavy a čl. 30 a 103 ústavního zákona o československé federaci, bylo prodlouženo funkční období Národních výborů, Sněmovny lidu a národních rad.

Posledním z pěti byl ústavní zákonem č. 50/1975 Sb., kterým se doplňuje čl. 64 ústavní zákon č. 143/1968 Sb., o československé federaci. Tzv. „lex Svoboda“, který vyřešil dlouhodobou absenci prezidenta Ludvíka Svobody v jeho funkci a umožnil, aby byl jmenován prezident Gustav Husák, který byl prezidentem československého státu od 29. 5. 1975 až do 10. 12. 1989.

g/ Projekt tzv. trojjediné ústavy československé a opoziční návrh ústavy

V období před listopadem 1989 nebyla přijata ani ústava federativní ani ústavy republik, jak se předpokládalo. Posledním z výraznějších pokusů o přijetí nové ústavy československé, byl projekt založený na existenci ústavy jediné, „Ústavy Československé socialistické republiky, České socialistické republiky a Slovenské socialistické republiky“. O jejím vypracování rozhodlo předsednictvo ÚV KSČ dne 25. 8. 1988. Projekt vycházel z přijetí jedné, společné ústavy pro federaci i obě národní republiky, tzv. „**trojjediné ústavy**“¹⁴⁰ československé, která by upravila ústavní poměry jak v ČSSR, tak i obou republikách. Zákonodárná iniciativa vzešla od skupiny poslanců Federálního shromáždění¹⁴¹. Návrh předpokládal, že nová ústava bude přijata rozhodnutím všech třech zákonodárných sborů poté, co o jejím přijetí rozhodne Federální shromáždění na základě návrhu schváleného oběma národními radami. Z důvodové zprávy k návrhu výslovně vyplývá požadavek, aby o přijetí ústavy federace rozhodly nejdříve národní rady a teprve potom Federální shromáždění, a to se zřetelem na originální suverenitu ČSR a SSR. Tento postup vycházel výslovně z předpokladu, že suverenita obou národních republik je původní a suverenita federace je od nich odvozena. „*Nejde teda o žiadne vyjadrenie, propomienky alebo stanovisko, ale o ústavný súhlas ako condicio sine qua non, ako podmienku, bez ktorej nie je nič možné. Ak teda ide o suverenitu národnej republiky, je*

¹⁴⁰ Gronský J.: Komentované dokumenty k ústavnímu vývoji Československa, III. díl, Karolinum, 2007, str. 390

¹⁴¹ http://www.psp.cz/eknih/1986fs/tisky/t0185_00.htm

v zmysle návrhu garantovaná jej ústavnou kompetenciou na úrovni federácie a samozrejme aj republiky.“¹⁴².

Návrh trojjediné ústavy vycházel z předpokladu zrušení ustanovení čl. 142 odst. 2 věta první zákona o československé federaci, které obsahovalo závazek obou republik, že spolu s přijetím ústavy Československé socialistické republiky budou přijaty ústavy republik. „*Se zretelem na originální suverenitu ČSR a SSR je nezbytné, aby o přijetí nové ústavy rozhodly nejdříve národní rady a teprve potom Federální shromáždění.*“¹⁴³. Zvolený postup, přijetí nové ústavy nejdříve národními radami, vycházel důsledně ze zásady, že původními nositeli suverenity jsou obě republiky. „*V skutečnosti išlo o ďalšiu formalitu, keď o všetkom rozhodovalo predsedníctvo ÚV KSČ a zákonodárna iniciatíva prináležala Federálnemu zhromáždzeniu ČSSR.*“¹⁴⁴. Přijetí tohoto modelu, existence jednoho ústavního dokumentu, obsahujícího ústavní úpravu všech základních společenských vztahů federace i národních republik, by znamenal opuštění závazku a možnosti, aby si i republiky vypracovaly své vlastní ústavy, ústavy národních republik.

Usnesením ČNR č. 123/1989 Sb. ze dne 31. 10. 1989, o způsobu přijetí nové Ústavy Československé socialistické republiky, České socialistické republiky a Slovenské socialistické republiky, vyslovila s návrhem souhlas Česká národní rada. „*Podle platné ústavní úpravy by Federální shromáždění ke zrušení článku 142 odst. 2, první věta ústavního zákona č. 143 o čs. federaci souhlas národních rad nepotřebovalo. Federální shromáždění by tuto změnu ústavního zákona mohlo provést samostatně ústavním zákonem. Zájmy republik by v tomto případě byly zajištěny zákazem majorizace, který platí ve Sněmovně národů při změnách ústavních zákonů. Federální shromáždění se však obrátilo na národní rady s tímto návrhem ústavního zákona, aby dříve než přistoupí ke schválení tohoto návrhu ústavního zákona, daly k němu souhlas. A tomu také odpovídá navrhovaná forma usnesení ČNR.*“¹⁴⁵.

Stejného dne vyslovila usnesením SNR č. 115/1989. Zb. souhlas i Slovenská národní rada. Avšak „*ústup od vypracovania „jednotnej“ ústavy česko-slovenskej federácie priniesli*

¹⁴² Žatkuliak J., Hlavová V., Sedliaková A., Štefánský M., November 1989 a Slovensko, Chronológia a dokumenty (1985-1990), Nadácia Milana Šimečku a Historický ústav SAV, Bratislava 1999, dok. č. 59, str. 320

¹⁴³ http://www.psp.cz/eknih/1986fs/tisky/t0185_00.htm, důvodová zpráva

¹⁴⁴ Žatkuliak J., Spory o novú ústavu Česko-slovenskej federácie v druhej polovici 80. rokov XX. storočia, Historický časopis, 56, 1, 2008, str. 187

¹⁴⁵ <http://www.psp.cz/eknih/1986cnr/stenprot/016schuz/s016002.htm>

společenské pomery po 17. novembri 1989. ¹⁴⁶ „Slovenská národní rada dala již 9. prosince 1989 jednoznačně najevo, že za hlavní prioritu polistopadového vývoje pokládala hledání nového modelu uspořádání vztahů mezi Čechy a Slováky. Vyplynulo to z jejího rozhodnutí revokovat své několik týdnů staré usnesení z 31. 10. 1989, čímž odvolala svůj souhlas s jedinou ústavou federace a požadovala, aby se nejdříve vytvořily samostatné ústavy republik.“ ¹⁴⁷ Slovenská strana zdůraznila, že „naliehavou úlohou je aj zintenzívniť prípravu novej ústavy a vytvoriť podmienky pre prípravu Ústavy SSR tak, aby dôsledne vyjadrovala princípy československej federácie predovšetkým originálnu pôsobnosť republiky a suverenitu národa.“ ¹⁴⁸

V návaznosti na postup SNR přijala obdobné usnesení i Česká národní rada dne 14. 12. 1989 (usnesení ČNR č. 166/1989 Sb.) Svůj postup odůvodnila změnou postoje SNR v důsledku změn v politickém systému československého státu a zároveň tím, že „vyslovením souhlasu s přijetím navrhovaného ústavního zákona by se však národní republiky současně vzdaly práva na vlastní ústavy, které jim dosavadní právní úprava v čl. 142 odst. 2 ústavního zákona o československé federaci zaručuje.“ ¹⁴⁹

„Paralelně se vznikem tohoto návrhu Ústavy ČSSR, ČSR a SSR byl skupinou bývalých, po roce 1969 z Právnické fakulty propuštěných učitelů scházejících se od počátku roku 1989 v bytě V. Pavlíčka (Z. Jičínský, V. Mikule, P. Pithart, P. Rychetský, Fr. Šámalík) připravován i „**opoziční návrh**“ demokratické československé ústavy“ ¹⁵⁰. Hlavní autorství je připisováno JUDr. Pavlovi Rychetskému. Výsledkem práce byl návrh československé ústavy, zveřejněný Občanským fórem v prosinci 1989 ¹⁵¹. Tento návrh ústavy o 160 člancích byl v prosinci roku 1989 předložen Federálnímu shromáždění k projednání. Návrh nebyl přijat. „Částečně asi z důvodů nacionalistických, to se týká zejména Jáňka (Čarnogurského – pozn. autorky), ale hlavně kvůli logické námitce, že se nemohou připodepsat pod ústavu, na níž se vůbec nepodíleli, dokonce o ní ani nevěděli. Chtěli jsme to jako společný návrh Občanského fóra a Veřejnosti proti násilí, ale Jano trval na tom, že nejprve se musí vyjasnit otázka kompetencí

¹⁴⁶ Žatkuliak J., Spory o novou ústavu Česko-slovenskej federácie v druhej polovici 80. rokov XX. storočia, Historický časopis, 56, 1, 2008, str. 189

¹⁴⁷ V. Leška, Slovensko 1993 – 2004, léta obav a nadějí, Ústav mezinárodních vztahů v Praze, 2006, str. 8

¹⁴⁸ Žatkuliak J., Spory o novou ústavu Česko-slovenskej federácie v druhej polovici 80. rokov XX. storočia, Historický časopis, 56, 1, 2008, str. 189

¹⁴⁹ http://www.psp.cz/eknih/1986cnr/tisky/t0155_00.htm

¹⁵⁰ Grónský J.: Komentované dokumenty k ústavnímu vývoji Československa, III. díl, Karolinum, 2007, str. 391

¹⁵¹ Grónský J.: Komentované dokumenty k ústavnímu vývoji Československa, IV. díl, Karolinum, 2007, str. 45

v rámci federace.“¹⁵². Některé principy návrhu této ústavy byly později zahrnuty do Listiny základních práv a svod.

Nová ústava československého státu – československé federace -nebyla již nikdy přijata. Ústava Slovenské republiky byla přijata dne 1. 9. 1992, její návrh se dostal do povědomí nejen odborné veřejnosti již v dubnu 1990. Ústava České republiky byla přijata dne 16. 12. 1992, spíše jako „znouzectnost“, její návrh nebyl nikdy zveřejněn.

¹⁵² Němeček T., Pavel Rychetský, Diskrétní zóna, Vyšehrad, 2012, str. 108

III. Zánik československé federace - zánik československého státu

a/ Přejít k demokratickému právnímu státu, vývoj od 17. listopadu 1989 do voleb v červnu 1990

K přechodu k demokratickému režimu mohlo dojít až rozhodnutím sovětské politiky nezasahovat do vnitřního vývoje zemí jeho mocenského vlivu. Nastaly vhodné podmínky i pro uskutečnění československé revoluce. Ta je označována jako „něžná revoluce“. Oficiálně začala dne 17. 11. 1989 občanskými nepokoji v obou hlavních městech republik, které se postupně rozšiřovaly i do dalších území československého státu. S revolučními událostmi vznikla dvě zásadní ohniska odporu k dosavadnímu státnímu zřízení. **Občanské fórum** (OF) v českých zemích a **Verejnost' proti násiliu** (VPN) na Slovensku. Vystoupily jako politické reprezentace zastupující veřejnost v dialogu s komunistickou mocí¹⁵³. Dne 19. 11. 1989 se postavily do čela protirežimních protestů. Jejich záměrem bylo zprostředkování dialogu nově probuzené občanské společnosti se státní mocí o politických změnách. Společně převzaly moc ve státě a započaly vyvíjet tlak na stávající politický systém a jeho přeměnu. Usilovaly především o obnovu pluralitní demokracie, odstoupení zkompromitovaných stranických a státních funkcionářů, propuštění politických vězňů, znovunabytí základních lidských a občanských práv a prosazení svobodných voleb.

OF a VPN měly požadavek ustavit vládu, kde by komunisté pozbyli většinu a požadavek okamžitého odstoupení prezidenta Husáka jako symbolu normalizace. Jinak hrozily dalšími nátlakovými akcemi a demonstracemi. V týdnu mezi 3. a 10. 12. 1989 spatřila světlo světa Adamcova „vláda 15 plus 5“, kde komunisté měli 15 zástupců a opozice pouze 5 a hned následující týden představil Marián Čalfa „vládu národního porozumění“, vládu složenou z 10 komunistů, 2 zástupců Československé strany socialistické, 2 zástupců Československé strany

¹⁵³ OF bylo politické hnutí utvořené z Charty 77, politické opozice, která vznikla v roce 1977. Kritizovala politickou a státní moc za nedodržování lidských práv a dokumentovala případy, v nichž stávající režim nedodržoval a porušoval závazky vyplývající z mezinárodních paktů (Mezinárodní pakt o občanských a politických právech a Mezinárodní pakt o hospodářských, sociálních a kulturních právech), které byly v roce 1968 inkorporovány do československého právního řádu. VPN byla občanská opozice, která se formovala na Slovensku od druhé poloviny osmdesátých let minulého století. Její hlavní proud vycházel z disidentského hnutí katolické a evangelické církve. Někteří slovenští aktivisté byli i signatáři Charty 77.

lidové a 7 nestraníků. Vláda národního porozumění byla po roce 1948 první vládou, v níž komunisté neměli většinu. Jmenoval ji den před svou rezignací prezident Husák.

Shodným stanoviskem všech stran zúčastněných na přebírání moci bylo, aby změny byly provedeny bez narušení ústavní kontinuity československého právního řádu. Mezi hlavní úkoly nové reprezentace náleželo vytvoření základních předpokladů demokratického právního státu a narovnání česko-slovenských vztahů na zcela jiných principech, než na jakých byly postaveny doposud. Provedení demokratizačních změn a stanovení pravidel a principů jím odpovídajících, bylo patrně snazší, nežli tomu bylo u změn prováděných ve státoprávním vztahu česko-slovenském. Zde se nebylo čím inspirovat.

K 17. 11. 1989 byla československá ústava tvořena tzv. ústavou v „širším smyslu“. Ústavu v širším smyslu tvořila Ústava z roku 1960¹⁵⁴, soubor platných ústavních zákonů a dalších zákonů, z nichž ústavní zákon o československé federaci¹⁵⁵ upravoval státoprávní uspořádání československé federace (dále také jen „Ústava“). Přijetím ústavního zákona o československé federaci byla založena tradice, jež se stala československou zvyklostí, totiž že ústavní vztahy byly upravovány přijímáním ústavních zákonů. Ty různým způsobem měnily ústavu a další ústavní zákony. Od Ústavy z roku 1960 do vzniku československé federace bylo přijato 8 ústavních zákonů, v období od vzniku československé federace do listopadu 1989 bylo přijato 20 ústavních zákonů. Od listopadu 1989 do přijetí ústavního zákona o zániku československé federace bylo přijato celkem 51 ústavních zákonů (z toho 35 Federálním shromážděním, 10 ČNR a 6 SNR, včetně Ústavy Slovenské republiky)¹⁵⁶.

Ústava československého státu přijata nebyla. Z hlediska obsahového není možné zařadit všechny zákony, které po roce 1989 měnily ústavní řád, proto jsou zařazeny především ty, které byly klíčové z hlediska státoprávního uspořádání československé federace.

Do konce roku 1989 byly přijaty, ještě Federálním shromážděním zvoleným v roce 1986, čtyři ústavní zákony. Prvním z nich byl ústavní zákon č. **135/1989 Sb.**, ze dne 29. 11. 1989, kterým se mění ústavní zákon č. 100/1960, Ústava Československé socialistické republiky.

¹⁵⁴ ústavní zákon č. 100/1960 Sb., Ústava Československé socialistické republiky

¹⁵⁵ ústavní zákona č. 143/1968 Sb., o československé federaci

¹⁵⁶ Str. 158 této práce

Ten **vypustil čl. 4 Ústavy z roku 1960** o vedoucí úloze Komunistické strany Československa. Tato změna byla považována za elementární předpoklad přechodu k režimu novému.

Dne 29. 12. 1989 přijalo FS ústavní zákon **č. 183/1989 Sb.**, o volbě nových poslanců zákonodárných sborů, kterým došlo k první rekonstrukci zákonodárných sborů. Zákon na přechodnou dobu umožnil, aby poslanci Federálního shromáždění, České národní rady a Slovenské národní rady, kteří odešli nebo byli odvoláni, nahradili poslanci noví. Jejich mandát vznikl volbou příslušným zákonodárným sborem. Návrhy na nové poslance předkládaly politické strany po vzájemné dohodě s OF a VPN. Při volbě poslance Sněmovny národů byl uplatněn princip zákazu majorizace. Zvolený princip byl inspirován ústavním zákonem č. 117/1969 Sb., kterým byli odstraněni reformističtí poslanci Pražského jara. Požadavek uskutečnit obměnu zákonodárných sborů tímto způsobem byl výslovně zakotven v požadavcích OF a VPN. „*Vycházelo se z toho, že tu platí stará latinská zásada: Cum duo faciunt idem, non est idem. V přelomových obdobích, a k němu to, jež nastalo po 17. 11. 1989, nesporně patřilo, se nelze účelovým řešením vyhnout. V tomto případě účel světil prostředek.*“¹⁵⁷.

V prosinci 1989 přijalo FS ještě další dva ústavní zákony. Ústavní zákon **č. 161/1989 Sb.**, kterým se mění a doplňuje ústavní zákon č. 143/1968 Sb., o československé federaci, ze dne 19. 12. 1989 se vztahoval **k volbě prezidenta**. Ústavní zákon **č. 182/1989 Sb.**, kterým se mění ústavní zákon č. 143/1968 Sb., o československé federaci, ze dne 28. 12. 1989 upravil **slib prezidenta republiky**¹⁵⁸. Prezidentem republiky byl dne 29. 12. 1989 zvolen Václav Havel.

Dne 12. 1. 1990 přijala Slovenská národní rada ústavní zákon **č. 6/1990 Zb.**, o mimoriadnom doplnení národných výborov o nových poslancov. Ten umožnil, aby na Slovensku došlo k výměně mandátů uvolněných v národních výborech, a to způsobem obdobným transformaci zákonodárných sborů. Slovenská národní rada přijetím tohoto ústavního zákona přesáhla své

¹⁵⁷ Jičínský Z., Československý parlament v polistopadovém vývoji, NADAS-AFGH, 1993, str. 63

¹⁵⁸ podle čl. 63 Ústavy, prezident Československé socialistické republiky skládá před Federálním shromážděním tento slib: „Slibuji na svou čest a svědomí věrnost Československé socialistické republice. Budu dbát blaha národů a národností v ní žijících, své povinnosti budu konat podle vůle lidu a v zájmu lidu a zachovávat ústavu a ostatní zákony.“

ústavně zakotvené pravomoci, jelikož národní rady nebyly oprávněny přijímat ústavní zákony (pouze v případě dle čl. 3 odst. 3 ústavního zákona o československé federaci).

Dne 23. 1. 1990 přijalo Federální shromáždění dva ústavní zákony. Ústavní zákon č. **13/1990 Sb.**, o změně v soustavě federálních ústředních orgánů, v jejichž čele stojí člen vlády ČSSR a ústavní zákon č. **14/1990 Sb.**, o odvolání poslanců zákonodárných sborů a volbě nových poslanců národních výborů. Druhý zmíněný umožnil **další rekonstrukci zákonodárných sborů**, a národních výborů všech stupňů. Stanovil způsob odvolání poslanců a na jejich místo kooptování nových poslanců. Ke zvolenému postupu kooptace poslanců se vyjádřil například Zdeněk Mlynář, který v Rudém právu dne 27. 2. 1993 v širších souvislostech hodnotil československý ústavní vývoj po roce 1945. V článku dovozuje, že reorganizace zákonodárného sboru kooptací poslanců hlavní je příčinou nízké autority parlamentu a ústavních postupů vůbec. Příčinu shledává v dědictví února 1948, kdy formálním zachováním parlamentní formy byl zcela potlačen její obsah a smysl. Poukazuje na skutečnost, že parlament nebyl nikdy ve své historii rozpuštěn, že vždy v jeho historii docházelo pouze k výměně jeho poslanců za kandidáty nové, a tím docházelo ke kopírování mechanismů převratů i ve zcela si obsahově protichůdných procesech - normalizačním převratu po srpnu 1968 a protitotalitním převratu v roce 1989. „*Za dané situace to však byla jediná schůdná cesta, kterou bylo možno z Federálního a obou národních rad učinit orgány legální revoluce.*“¹⁵⁹.

Ústavním zákonem č. **45/1990 Sb.**, o zkrácení volebního období zákonodárných sborů, ze dne 27. 2. 1990, došlo ke zkrácení volebního období zákonodárných sborů vzešlých z voleb 1986 a současně bylo stanoveno volební období Federálního shromáždění (Sněmovny lidu a Sněmovny národů), které mělo vzejít z voleb v roce 1990. Volební období všech zákonodárných sborů bylo stanoveno na dva roky. Národní rady byly zmocněny k přijetí ústavních zákonů o stanovení délky volebního období ČNR a SNR. Myšlenka zkrátit poslanecký mandát na dva roky vznikla v souvislosti se spory o volební zákon, zdali realizovat systém poměrného zastoupení nebo systém většinový. „*Jsem přesvědčen o tom, že kdyby nebylo realizováno naše rozhodnutí, že mandáty v prvních svobodných volbách do Federálního shromáždění nebo národních rad v roce 1990 budou zkrácené na dva roky a politické reprezentace by dostaly čtyři roky, tak by jistá naděje na udržení Československa*

¹⁵⁹ Gronský J., Komentované dokumenty k ústavním dějinám Československa, díl. IV, Karolinum 2007, str. 78

*jako společného státu existovala.*¹⁶⁰ „Vždyť jsme si přeci sami zcela pošetile, lehkomyslně zkrátili poslanecký mandát o polovinu na pouhé dva roky. Navíc o tom rozhodla skupinka lidí, žádný kolektivní orgán.“¹⁶¹

Dne 27. 2. 1990 přijalo FS ještě ústavní zákon **č. 46/1990 Sb.**, který změnil čl. 2 odst. 2 Ústavy z roku 1960 tak, že zněl: „Státní moc vykonává lid zastupitelskými sbory, které jsou jím voleny“. Současně zohlednil připravované volby konané na principu poměrného zastoupení a změnil povahu poslaneckého mandátu na tzv. „mandát volný“. Stanovil, že poslanec je vázán při výkonu své funkce pouze svým svědomím nikoliv příkazy týkajícími se výkonu mandátu. Byl snížen počet poslanců Sněmovny lidu a stanovena neslučitelnost výkonu funkce s vymezenými činnostmi. Upraven byl **slib poslanců Federálního shromáždění**, který nově zněl: „Slibuji na svou čest a svědomí věrnost Československé socialistické republiky“ (čl. 48 odst. 1 ústavního zákona o československé federaci).

ČNR a SNR byly zmocněny k přijetí vlastních ústavních zákonů ve vnitřních záležitostech. V této souvislosti lze hovořit o průlomu, neboť v březnu 1990 začala vznikat republiková ústavní zákonodárství. Národní rady byly zmocněny k přijetí ústavních zákonů upravujících název, státní znak, státní vlajku, státní pečeť a státní hymnu národních republik. Obě rady přijaly ústavní zákony umožňující provedení parlamentních voleb v roce 1990 podle stejných zásad, jako tomu bylo u federace. SNR přijala ústavní zákon SNR č. 79/1990 Zb., o počtu poslanců SNR, o znění slubu poslanců SNR, členů vlády SR a poslanců národních výborů a o volebním období SNR ze dne 16. 3. 1990 a ČNR přijala dne 13. 3. 1990 ústavní zákon ČNR č. 65/1990 Sb., o počtu poslanců ČNR a ústavní zákon ČNR č. 66/1990 Sb., o slibu poslance ČNR a národního výboru a slibu členů vlády ČR.

Poměrně jednoduše vyřešily obě republiky změny názvů republik tím, že vypustily z názvů označení „socialistická“. Také upravily své státní symboly (ústavní zákon SNR č. 50/1990 Zb., o názve, státním znaku, státní vlajce, státní pečeti a o státní hymne SR, ze dne 1. 3. 1990, ústavní zákon ČNR č. 53/1990 Sb., o změně názvu České socialistické republiky, ze dne 6. 3. 1990 a ústavní zákon ČNR č. 67/1990 Sb., o státních symbolech ČR, ze dne 13. 3. 1990). Státní vlajka České republiky měla být složena ze dvou stejně velkých pruhů, vrchní

¹⁶⁰ Rovenský J. a kol., 25 let poté, Klaus, Pithart, Rychetský a Zeman v rozhovorech o společnosti a politice, Filosofie, 2014, str. 196, rozhovor s Rychetským P.

¹⁶¹ T. Rovenský J. a kol., 25 let poté, Klaus, Pithart, Rychetský a Zeman v rozhovorech o společnosti a politice, Filosofie, 2014, str. 133, rozhovor s Pithartem P.

díl bílý a spodní díl červený. Při zániku federace přijala ČR za svoji vlajku, vlajku československého státu, ač se zavázala, že ji nepřijme.

Zákon č. 15/1990 Sb., o politických stranách, zajistil svobodné volby. Stanovil, že občané mají možnost se sdružovat v politických stranách a zakotvil podmínky vzniku stran. Zavedl kategorii politických hnutí, právnických osob, které mohou vznikat k volebním i jiným politickým účelům. Přejít k demokratickému politickému systému byl zajištěn zákonem č. 83/1990 Sb., o sdružování občanů, zákonem č. 84/1990 Sb., o právu shromažďovacím, zákonem č. 85/1990 Sb., o právu petičním, zákonem č. 86/1990 Sb., kterým se mění a doplňuje zákon č. 81/1966 Sb., o periodickém tisku a ostatních hromadných informačních prostředcích a zákon č. 120/1990 Sb., kterým se upravují některé vztahy mezi odborovými organizacemi.

b/ Spor o název československého státu a jednání o státoprávních otázkách do voleb 1990

Spor o oficiální název československého státu byl jedním z nejdůležitějších milníků polistopadového vývoje. Tzv. **pomlčková válka** začala na jaře roku 1990. Prezident Havel při prvním projevu ve Federálním shromáždění využil své ústavodárné iniciativy a předstoupil před poslance s návrhem na změnu státu a symbolů státního znaku. Jednoduše navrhl, aby se z názvu Československá socialistická republika vypustilo slovo „socialistická“. Patrně předpokládal, že se jedná o zcela bezproblémovou otázku. Učinil tak, „*aniž si nechal provést seriózní analýzu této problematiky a aniž své návrhy připravil na jejím základě a po širších politických konzultacích nejen s těmi, kdo sdíleli jeho názory, ale i s těmi, kdo z těch či oněch důvodů měli názory jiné.*“¹⁶². Prezident republiky patrně „*nepochopil nebo si vůbec neuvědomoval, třebaže o abstraktních principech skutečné demokratické federace mluvil, co to vůbec znamená při řešení konkrétních problémů, že totiž státní znak federace se nemůže měnit dříve, než rozhodnou o státním znaku republiky, protože se může tvořit až na jejich základě.*“¹⁶³. Bylo nepochybné, že na Slovensku již převládal příklon k velmi výrazné autonomii. Iniciativa prezidenta rozpoutala veřejnou diskuzi o česko-slovenských vztazích a spory probíhaly po celé funkční období nově zvoleného Federálního shromáždění, resp.

¹⁶² Jičínský Z., Československý parlament v polistopadovém vývoji, NADAS-AFGH, 1993, str. 107

¹⁶³ Tamtéž

v důsledku nepřijetí federální ústavy, i v období dalším. Klíčovou se stala otázka suverenity národních států a odvozenost federálního svazku, tedy zcela abstraktní princip, na němž byla federace založena. Princip, že federace byla utvořena „zdola“ dohodou národních republik o svěření části pravomocí federaci. Funkční federaci bylo třeba vytvořit znovu, tedy vrátit republikám co jim bylo „sebráno“, a ty by se pak dohodly na tom, co bude spravováno na úrovni federace.

Pomlčková válka pokračovala. Prezident republiky po poradě s nejvyššími představiteli parlamentu navrhl název „Česko-Slovenská republika“. Skupina českých i slovenských poslanců předložila alternativu, název „Československá federativní republika“. Česká veřejnost podporovala návrh prezidentův, slovenská naopak návrh s pomlčkou (s odkazem na označení, jehož se běžně používalo v dokumentech před vznikem československého státu). Při hlasování byl zamítnut prezidentův návrh ze strany české. Pro značné rozpory byl ke smíření stanovisek ustanoven dohodovací výbor, který přišel s následujícím absurdním nápadem. Jelikož pomlčka znamená v češtině rozdělovník a ve slovenštině spojovník, navrhl, že v češtině se název státu bude psát bez pomlčky a ve slovenštině s pomlčkou. Dne 23. 3. 1990 přijalo Federální shromáždění v dohodovacím řízení ústavní zákon č. **81/1990 Sb.**, o změně názvu Československé socialistické republiky, podle něhož zněl název státu „Československá federativní republika“. Platnost tohoto názvu však vypršela již za necelé dva měsíce. Dne 20. 4. 1990 ústavní zákon č. **101/1990 Sb.**, o změně názvu Československé federativní republiky, stanovil nový název československého státu, který zněl „**Česká a Slovenská Federativní Republika**“ v jazyce českém a „Česká a Slovenská Federatívna Republika“ v jazyce slovenském. Takto se zachoval až do zániku státu. Navrhován byl i název Republika česko-slovensko, který by byl zřejmě i gramaticky správný, ten však neprošel na straně české. Evokoval název státu druhé republiky.

Spor o název státu otevřel naplno diskuzi o česko-slovenských vztazích a o odůvodněných požadavcích na vyřešení slovenské otázky. *„Upozornil na nevyrovnanie sa so štátnym centralizmom a na nedostatok rešpektovania originálneho postavenia národných republik. Slovenská vláda si predsevzala „posilňovať našu národnú štátnosť. Rozširovať a upevňovať jej náplň a kompetencie a takto od základu v dohode a spolupráci s vládou Českej republiky*

*prebudívať našu federáciu.*¹⁶⁴. Česká veřejnost slovenské požadavky podcenila. Spor ohledně státních symbolů předznamenal odlišné pohledy na českou, slovenskou a československou státnost.

V důsledku deformace federace nebylo české vědomí s to vyrovnat se s existencí české státnosti, která byla stále identifikována a zaměňována se státností československou. Naopak vědomí státnosti slovenské bylo v důsledku této deformace patrně ještě více posilněno a v tomto smyslu slovenská reprezentace též vystupovala. Její kroky směřovaly k maximálnímu rozvolnění dosavadního státoprávního svazku. Česká strana podcenila, jak na tom byly česko-slovenské vztahy a jaká zklamání a traumata mají Slováci z minulosti. Slovenské požadavky vyvolaly silné protireakce u některých českých politických proudů, zejména – jak se později ukázalo – u Občanské demokratické aliance. Veřejné mínění ke slovenské otázce bylo významně ovlivňováno i působením médií. Dne 3. 5. 1990 byl v tisku uveřejněn článek L. Vaculíka *„Naše slovenská otázka“*¹⁶⁵. Autor v něm otevřeně předestřel, že Češi nebudou nikdy schopni splnit slovenské představy o podobě společného státu, a proto by bylo lépe, kdyby se oba národy kultivovaně rozešly. Článek vyvolal velice bouřlivé ohlasy na obou zúčastněných stranách.

Spor o podobu federace byl do značné míry způsoben i současně probíhající transformací ekonomiky a především masivní privatizací v podstatě celé ekonomiky. Ústavním zákonem č. **100/1990 Sb.**, ze dne 20. 4. 1990 kterým se mění a doplňuje ústavní zákon č. 100/1960 Sb. Ústava ČSSR a ústavní zákon č. 143/1968 Sb., o československé federaci, byla vypuštěna preambule ústavního zákona o československé federaci, čímž byla Ústava z roku 1960 zbavena původního ideologického zaměření. Byly vytvořeny základní podmínky pro přeměnu ekonomiky na ekonomiku tržní a podmínky pro přijetí celé řady zákonů týkajících se ekonomické a sociální oblasti¹⁶⁶. Projednávání zákona se setkalo s výhradami slovenských poslanců, zejména ohledně znění čl. 10 Ústavy z roku 1960. Slovenští poslanci byli proti formulaci, podle níž nerostné bohatství, základní zdroje energie, základní lesní a půdní fond, přírodní zásoby podzemních vod, vodní toky a přírodní zdroje jsou „ve vlastnictví státu“. Navrhovali, aby ústavní zákon stanovil, že jsou „*vo vlastnictve národných štátov (republik)*“,

¹⁶⁴ Žatkuliak J., Rozpad Česko-Slovenska a vznik Slovenskej republiky na prelome rokov 1992-1993, Z dejín demokratických a totalitných režimov na Slovensku a v Československu v 20. Storočí, historik Ivan Kamenec, Ivaničková E., Bratislava, Historický ústav SAV vo vyd. Prodama, 2008, s. 331-347

¹⁶⁵ LN, 3. 5. 1990, Příloha Literární noviny str. 1, 3

¹⁶⁶ Velký spor vznikl o tom, kdo bude mít v rukou rozhodování o stamiliardovém objemu prostředků, které se měly získat z privatizace, provedení privatizace je doposud předmětem diskuzí.

na kterých se nacházejí“¹⁶⁷. Kompromisem bylo, že uvedené zdroje ve vlastnictví „státním“ a další podrobnosti stanoví zákon Federálního shromáždění.

Do voleb, které byly vypsaný na 8. a 9. 6. 1990, nebylo v otázkách rekonstrukce federace učiněno mnoho. Jednání o podobě státu započala na jaře 1990 a skončila v březnu 1991, kdy se nedospělo k dohodě o tzv. státní smlouvě mezi ČR a SR. Jednání probíhala na různých úrovních politického spektra. Některým z nich patrně příslušel jakýsi institucionální rámec, spíše však byla charakteristická svojí neformálností.

Ve dnech 9. – 11. 4. 1990 proběhlo historicky první setkání předsedů národních vlád ve **Lnářích u Strakoníc**. Z jednání vzešel dokument „*Vyhlásenie zo spoločného zasadnia vlády Českej republiky a Slovenskej republiky o bilaterálnych vzťahoch*“¹⁶⁸. *Předsedové vlád shodně konstatovali a zdůraznili, že „základným princípom spolužitia našich národov je prvotnosť, svojbytnosť a integrita národných republík“*¹⁶⁹. V duchu principů zachycených ve vyhlášení se vlády republik zavázaly k vypracování návrhu zásad federativního uspořádání státu, a to k termínu voleb v červnu 1990 s tím, že „*prvotnosť republik a odvodenosť ich federácie znamená, že i budúca nová federálna ústava by mala byť odvodená z ústav oboch republik, doterajšie štáprávne usporiadanie nerešpektuje plne autentické princípy federácie*.“¹⁷⁰. Předseda slovenské vlády formuloval i objasnil slovenskou koncepci vzniku „federace budované zdola“, federace založené na principu dvou národních států spojených do jednoho celku s tím, že ústava federace se měla odvozovat od ústav republik. Oba předsedové národních vlád (Petr Pithart a Milan Čič) konstatovali jednoznačnou shodu v nutnosti přehodnocení systému použití vytvořených zdrojů, jež měl mít základ v každé z obou republik. Kompetence a potřeby federace měly vycházet z vůle obou národů a jejich zákonodárných a vládních reprezentací. Nutno podotknout, že váha slov řečených na tomto setkání a na něm zachycených, měla jinou závaznost u slovenské a české strany, jak se později ukázalo a v budoucnu se ještě několikrát opakovalo. Slovenská strana považovala principy formulované a deklarované na tomto jednání za základní a závazné východisko k jednáním dalším. O tom svědčí i to, že ve „*Vyhlásenie vlády národného porozumienia SR*

¹⁶⁷ Grónský J., Komentované dokumenty k ústavním dějinám Československa, díl. IV, Karolinum 2007, str. 149

¹⁶⁸ Žatkuliak J., Hlavová V., Novembrová revolúcia a česko-slovenský rozchod, Od česko-slovenskej federácie k samostatnej demokratickej slovenskej štátnosti, Výber dokumentov a prejavov november 1989 – december 1992, Literárne informačné centrum Bratislava, dokument č. 17, str. 76

¹⁶⁹ Tamtéž

¹⁷⁰ Tamtéž

*pri ukončení jej činnosti*¹⁷¹, se apeluje na vládu vzešlou z voleb 1990, aby v dalších jednáních vycházela z výsledků jednání vlády předešlé a aby pokračovala ve spolupráci s českým protějškem tak, aby se „*rozvíjali a realizovali zásady spoločného vyhlásenia vlád Českej a Slovenskej republiky, ktoré sme po vzájemnom rokovaní prijali 10. a 11. apríla 1990 na štátnom zámku v Lnádoch tak, aby se naplno rešpektovali princípy dôslednej federácie zdola, na základe svobodného rozhodovania a vôle ľudu oboch rovnoprávných a suverénnych republik*“¹⁷². Naopak strana česká považovala toto jednání patrně pouze za jakousi informativní schůzku, bez jakékoliv další závaznosti.

Dne 2. 5. 1990 přijalo FS tři ústavní zákony. Ústavním zákonem č. **158/1990** Sb., kterým se doplňuje ústavní zákon č. 143/1968 Sb., o československé federaci, ve znění ústavního zákona č. 161/1989 Sb., bylo stanoveno funkční období prezidenta zvoleného po volbách do Federálního shromáždění v roce 1990 na dva roky (stejně jako volební období zákonodárných sborů). Druhým byl ústavní zákon č. **159/1990** Sb., kterým se mění a doplňuje ústavní zákon č. 143/1968 Sb., o československé federaci, který byl prvním z pěti ústavních zákonů měnící působnost federace a republik. Ze společné působnosti federace a republik byl přenesen výkon působnosti v oblasti životního prostředí na republiky. Třetím byl ústavní zákon č. **160/1990** Sb., kterým se mění ústavní zákon č. 10/1969 Sb., o Radě obrany státu, který se týkal změn v Radě obrany státu. Dne 3. 5. 1990 přijalo FS ústavní zákon č. **161/1990** Sb., kterým se mění a doplňuje ústavní zákon č. 100/1960 Sb. Ústava ČSFR ve znění ústavního zákona č. 62/1978 Sb., týkající se úpravy vzdělání v soukromých a církevních školách.

c/ Volby 1990

Volby do všech zastupitelských sborů **proběhly ve dnech 5. a 6. 6. 1990**. V českých zemích zvítězila OF a na Slovensku VPN. Federální vládu vedl opět Marián Čalfa. Předsedou české vlády se stal Petr Pithart, slovenskou vládu sestavoval Vladimír Mečiar.

Z programového prohlášení federální vlády vyplynulo, že ČSFR jako jeden stát musí mít společnou hospodářskou, sociální a ekologickou strategii a nástroje na její prosazení, jednotnou měnu, jednu armádu, zahraniční politiku a jednotnou statistiku, že prosperující

¹⁷¹ Žatkuliak J., November 1989 a Slovensko, Chronológia a dokumenty, Nadácia Milana Šiměčku a Historický ústav SAV, Bratislava 1999, dokument č. 203, str. 560

¹⁷² Tamtéž str. 561

republiky potřebují silnou federaci a že silná federace může vyrůst jen z autentické vůle silných republik. Zdůraznilo vrchol svého legislativního působení v návrzích nových ústav, ve kterých budou vymezeny *„vzájomné právomoci republík a federácie tak, aby zodpovedali svojbytným záujmom oboch našich národov“*¹⁷³. Považovalo se za neoddiskutovatelné *„že Česká a Slovenská Federatívna Republika ako jeden štát musí mať spoločnú hospodársku, sociálnu a ekologickú stratégiu i nástroje na jej presadenie, jednotnú menu, jediné armádu, zahraničnú politiku a jednotnú štatistiku. Všetky inštitúcie a činnosti od týchto postulátov odvodené pokladáme za prirodzenú oblasť pôsobnosti federálnej vlády. I vo vzťahu k okolitému svetu musí mať náš štát reprezentáciu, ktorej sila bude spočívať nielen v mravne a politicky integrálnych osobnostiach, ale najmä v mravne silnej a jednotnej spoločnosti, ktorú budú zastupovať“*¹⁷⁴.

Programové prohlášení české vlády hodlalo prosazovat, *„aby při respektování vzájemného vymezení funkcí federace a národních republik byl státní rozpočet republik pojímán tak, aby už nadále nebyl na rozpočtu federace závislý. Česká národní rada bude rozhodovat o použití zdrojů vytvořených na území republiky, s výjimkou těch zdrojů, které vyčlení pro potřeby federace“*¹⁷⁵.

Slovenské programové prohlášení zdůraznilo důležitost přehodnocení vztahu Slovenska jak k ČR, tak k federaci, přičemž *„za základ budúceho riešenia považujeme primárne práva republík, ktoré federácii postupujú tie činnosti, ktoré sú pre ich spoločný vývoj výhodné“*. Za jeden z hlavních úkolů považovala slovenská vláda ekonomickou politiku, přičemž si předsevzala, že *„bude vychádzať z princípu suverenity národných orgánov nad národným bohatstvom a hospodárstvom na území republiky, na čom sa už dohodli obe republikové vlády“*.

O státoprávní úpravě jednali krátce po jmenování předsedové národních vlád (Pithart a Mečiar) dne 9. 7. 1990 **v Luhačovicích**. „Pithartovými slovy řečeno *„zahájíme tradici přímých a co nejtěsnějších horizontálních vztahů mezi oběma národy na všech možných*

¹⁷³ <http://www.psp.cz/eknih/1990fs/slsn/stenprot/002schuz/s002005.htm>, odůvodnění předsedou federální vlády Čalfou

¹⁷⁴ *tamtéž*

¹⁷⁵ <https://www.vlada.cz/assets/clenove-vlady/historie-minulych-vlad/prehled-vlad-cr/1990-1992-cr/petr-pithart/ppv-1990-1992-pithart.pdf>, odůvodnění předsedou ČNR Pithartem

úrovních“; základním problémem je regulativní působnost federace“¹⁷⁶. „Dne 16. 7. 1990 došlo v této souvislosti k dohodě tří vlád (federální a obou národních) o vytvoření komise, složené z předsedů tří legislativních rad. Úkolem této komise bylo provést rozbor možností ústavních změn směřujících k posílení pravomocí republik“¹⁷⁷.

Dne 18. 7. 1990 přijalo na své první schůzi nově zvolené Federální shromáždění ústavní zákon č. 294/1990 Sb., kterým se mění a doplňuje ústavní zákon č. 100/1960 Sb., Ústava ČSSR, a ústavní zákon č. 143/1968 Sb., o československé federaci. Bylo zkráceno volební období národních výborů¹⁷⁸. Položeny základy pro reformu státní správy. Národní výbory, dosavadní základní článek v zastupitelské soustavě, byl zrušen, a nahrazen novým územněsprávním uspořádáním, jehož základem se stala obec. Obcím jako reprezentantům místní samosprávy nadále příslušelo postavení právnické osoby se všemi jeho atributy.

Dne 19. 7. 1990 přijalo FS tři ústavní zákony. Ty podstatným způsobem ovlivnily rozdělení působností republik. Změny měly tvořit „významný krok na společné cestě našich národů a národností v položení nových základů společného státu“¹⁷⁹. „Prvním a určujícím motivem předložených ústavních a státoprávních změn je významné omezení výkonných pravomocí federální vlády v oblasti hospodářství a jejich přenesení na vlády národní. Druhým - po našem soudu neméně významným motivem těchto změn - je vkročení na cestě radikální ekonomické reformy, na jejíž nezbytnosti jsme se již téměř shodli. Vláda se vám již ostatně představila v novém, podstatně redukovaném složení. Předložené osnovy pak tento krok realizují v ústavně právní i zákonné oblasti. Do působnosti republik se z federální úrovně přenáší celé odvětví strojírenství, elektrotechniky, těžby a zpracování rud a magnezitu, jakož i veškerý výkon státní správy v oblasti provozu na pozemních komunikacích. V poslední zmíněné oblasti tedy zůstává federaci pouze působnost k přijetí zákonné úpravy k provozu na pozemních komunikacích.“¹⁸⁰. Návrh doporučoval i změnu pravomoci federace zakotvením ústavního institutu výjimečného stavu, kdy v případě jeho vyhlášení měla federace získat právo řídit všechny bezpečnostní sbory. Návrh neprošel stejně jako návrh na nové vymezení působnosti federace a republik ve věcech vnitřního pořádku a bezpečnosti.

¹⁷⁶ Stein E., Česko-Slovensko, konflikt, roztržka, rozpad, Academia, 2000, str. 64

¹⁷⁷ Grónský J., Komentované dokumenty k ústavním dějinám Československa, díl. IV, Karolinum 2007, str. 186

¹⁷⁸ jednalo se o iniciativní návrh ČNR (tisk č. 13 FS 1990-1992), ve znění společné zprávy výborů SL a SN (tisk č. FS 1990-1992)

¹⁷⁹ <https://www.psp.cz/eknih/1990fs/slsn/stenprot/005schuz/s0050008.htm> odůvodnění návrhů místopředsedou vlády Rychetským P.

¹⁸⁰ Tamtéž .

Prvním ze tří ústavních zákonů byl ústavní zákon č. **295/1990 Sb.**, kterým se mění a doplňuje ústavní zákon č. 143/1968 Sb., o československé federaci. Do působnosti republik přešlo odvětví strojírenství a elektrotechniky a těžby zpracování rud. Z federální úrovně byla na republiky přenesena možnost zřizovat a řídit organizace strojírenství a organizace zabývající se těžbou a zpracováním rud a magnezitu. Výkon státní správy v oblasti provozu na pozemních komunikacích byl přenesen na republiky a federaci zůstala pouze zákonná úprava v této oblasti.

Dalšími byly ústavní zákon č. **296/1990 Sb.**, o změnách v soustavě federálních ústředních orgánů státní správy, v jejichž čele stojí člen vlády České a Slovenské Federativní Republiky (tzv. „malý kompetenční zákon“) a ústavní zákon č. **297/1990 Sb.**, kterým se mění a doplňuje zákon č. 194/1988 Sb., o působnosti federálních ústředních orgánů státní správy, kterými byly provedeny další změny v soustavě ústředních orgánů státní správy federace. Podstatné výkonné pravomoci federální vlády v oblasti hospodářství byly přeneseny na národní vlády. Došlo ke zrušení šesti ústředních orgánů státní správy (Státní plánovací komise, Státní komise pro vědeckotechnický a investiční rozvoj, federální ministerstvo paliv a energetiky, federální ministerstvo hutnictví, strojírenství a elektrotechniky, federální ministerstvo zemědělství a výživy a federální cenový úřad). Jejich působnost byla zčásti přenesena na národní vlády, zčásti na nově vznikající federální ministerstva, na pět nových ústředních orgánů státní správy, v jejichž čele stojí člen vlády (federální ministerstvo pro strategické plánování, ministerstvo hospodářství, Federální úřad pro hospodářskou soutěž, Federální výbor pro životní prostředí a federální ministerstvo kontroly).

d/ Jednání léto až zima 1990

K dalšímu setkání reprezentací státu o státoprávním uspořádání došlo ve dnech 8. až 9. 8. 1990 se **v Trenčianských Teplicích**. Federaci zastupoval místopředseda Rychetský a místopředseda Valeš, českou vládu premiér Pithart a místopředseda Vlasák, vládu slovenskou premiér Mečiar a místopředseda Kučerák. Za prezidenta přijel jeho poradce Jiří Křižan. *„Před volbami v červnu 1990 premiér Čalfa slíbil, že první věcí, již se federální vláda bude věnovat, bude nové vymezení kompetencí republik.“*¹⁸¹. *„Schůzku v Trenčianských Teplicích svolala*

¹⁸¹ Němeček T., Pavel Rychetský, Diskrétní zóna, Vyšehrad, 2012, str. 130

vláda federální, konkrétně pan místopředseda Rychetský z podnětu pana premiéra Čalfy. Na schůzi předsedů všech tří vlád s panem prezidentem, shodou okolností den před tím, než Federální shromáždění přijalo kompetenční zákon („malý kompetenční zákon“ pozn. autorky), přišel totiž pan premiér Mečiar s podnětem, aby v září před Federálním shromážděním předseda federální vlády obeznámil poslance s harmonogramem postupování dalších kompetencí z federální na republikovou úroveň. Aby měl pan premiér Čalfa jasnější představu o tom, jak si to republikové vlády představují, pověřil svého místopředsedu, aby svolal poradu, vlastně informativní schůzku, kde by republikové vlády přednesly své představy. Tak došlo k Trenčianským Teplicím.“¹⁸².

Jednání patrně překročilo obsah svého programu. Účastníci se měli zabývat „výlučně procedurálními otázkami jako ustanovením skupin a lhůtami“¹⁸³. Ze strany slovenské byla okamžitě otevřena otázka nového rozdělení kompetencí mezi federaci a republiky. „V. Mečiar postupoval v souladu s prohlášením své vlády a volebním programem VPN“¹⁸⁴. Pithart informoval poslance ČNR tak, že se nic nedohodlo, protože ani nemohlo, vystupovali jsme v rámci našich vládních prohlášení, nikterak jsme se nezavázali¹⁸⁵. Zcela odlišně informoval poslance SNR Mečiar tak, že jednání v Trenčianských Teplicích je nutné považovat za závazné stanovisko zúčastněných, ze kterého je třeba nadále vycházet. Závěrečné prohlášení hovoří o shodě v „základních zásadách“¹⁸⁶. „Šlo v zásadě o to, kdo bude provádět blížící se velkou privatizaci dolů, hutí, těžkého strojírenství – zda federální vláda, nebo obě republikové. V jistou chvíli těch velmi úmorných jednání mi Václav Valeš řekl: Vlastně můžeme republikám pustit všechno, kromě železnice, pošty, armády a daní.“¹⁸⁷. Závěrem bylo ujednání o přenosu kompetencí z federace na republiky, federaci měla zbýt bezpečnostní politika, diplomacie, daně, armáda, železnice a pošta. Současně se však dohodli přijmout ústavní listinu v podobě charty lidských práv a svobod, která by byla výrazem vůle FS, ČNR a SNR, a která se měla stát ideovým základem ústavy. „Když to velmi zjednoduším, vyměnili jsme Listinu za hutě, doly a jiná průmyslová odvětví.“¹⁸⁸.

¹⁸² <http://www.psp.cz/eknih/1990cnr/stenprot/004schuz/s004002.htm>, projev předsedy české vlády Pitharta P. k návrhu na Prohlášení ČNR k výročí 21. 8. 1968

¹⁸³ Stein E., Česko-Slovensko, konflikt, roztržka, rozpad, Academia, 2000, str. 65

¹⁸⁴ Tamtéž, str. 295 (pozn. 34)

¹⁸⁵ <http://www.psp.cz/eknih/1990cnr/stenprot/004schuz/s004002.htm>

¹⁸⁶ Stein E., Česko-Slovensko, konflikt, roztržka, rozpad, Academia, 2000, str. 65, v poznámce č. 35 jsou vyjmenovány oblasti působnosti federace

¹⁸⁷ Němeček T., Pavel Rychetský, Diskrétní zóna, Vyšehrad, 2012, str. 131

¹⁸⁸ Tamtéž str. 130

K uskutečnění dohodnutých změn mělo dojít na základě návrhů vlád české a slovenské reprezentace, neboť „*byl dohodnut princip „budování federace zdola“*“¹⁸⁹. Krátce po schůzce v Trenčianských Teplicích slovenská vláda oznámila, že zřizuje Ministerstvo mezinárodních vztahů, a to přesto, že bylo dohodnuto, že oblast zahraničních věcí svěřena do kompetence federace. Ministerstvo zřídila SNR zákonem 347/1990 Zb., o organizácii ministerstiev a ostatných ústredných orgánov štátnej správy Slovenskej republiky. „*Prezident Havel nebyl předem informován, slovenský mluvčí však uvedl, že nové ministerstvo nebude zasahovat do výlučných kompetencí federace.*“¹⁹⁰. Ministrem zahraničí se stal Milan Kňažko.

Ve dnech 10. a 11. 9. 1990 proběhlo společné jednání tří vlád republik **v Piešťanech**. Bylo potvrzeno, „*že nové rozdělení kompetencí musí být důsledkem dohody všech tří vlád a že celé snažení musí být završeno takovým návrhem, který zachová životaschopnou federaci při respektování oprávněných zájmů a potřeb obou republik. Na tomto jednání probíhala intenzivní jednání příslušných ministrů republikových vlád a současně byl zhodnocen průběh prací jednotlivých expertních skupin.*“¹⁹¹.

Dne 20. 9. 1990 přijalo FS ústavní zákon č. **376/1990 Sb.**, kterým se mění ústavní zákon č. 100/1960 Sb. Ústava ČSFR, ze dne 20. 9. 1990, kterým **byla zrušena národní fronta**, provedena změna v navrhování soudců Nejvyššího soudu a stanoven slib soudců.

V dnech 12. - 13. 11. 1990 proběhlo **v Hrzánském paláci** další jednání zástupců všech tří vlád, všech třech parlamentů a prezidenta republiky. Bylo dosaženo dohody o novém vymezení kompetencí federace a republik, které se mělo stát podkladem novely ústavního zákona o československé federaci. Text kompetenčního zákona „*měly Federálnímu shromáždění předložit obě národní rady. Uznával se tak postup „zdola“, na který česká „pravice“ pohlížela nevraživě.*“¹⁹².

K 1. výročí listopadových událostí roku 1989 byly dne 16. 11. 1990 přijaty dva důležité ústavní zákony. Ústavní zákon č. **496/1990 Sb.**, o navrácení majetku KSČ lidu ČSFR a ústavní zákon č. **497/1990 Sb.**, o navrácení majetku lidu ČSFR, umožnily vydání majetku KSČ státu.

¹⁸⁹ Gronský J., Komentované dokumenty k ústavním dějinám Československa, díl. IV, Karolinum 2007, str. 227

¹⁹⁰ Stein E., Česko-Slovensko, konflikt, roztržka, rozpad, Academia, 2000, str. 65

¹⁹¹ <http://www.psp.cz/eknih/1990cnr/stenprot/009schuz/s009012.htm>, předseda vlády ČR Pithart

¹⁹² Stein E., Česko-Slovensko, konflikt, roztržka, rozpad, Academia, 2000, str. 65

e/ Velký kompetenční zákon

Rozdělení působností federace a republik předcházela politická krize s katastrofickými scénáři¹⁹³. Pro ilustraci, do sporů vstoupil i prezident Havel na společné schůzi obou sněmoven FS dne 10. 12. 1990, který vystoupil s projevem, že dospěl „*názoru, že naše mladá demokracie a sama existence našeho státu začínají být ohroženy a naše nedávno nabytá nezávislost a svoboda podstupují svou zatím nejtěžší zkoušku. Náš stát není tentokrát ohrožen zvenčí, jako už tolikrát v minulosti, ale zevnitř. Ohrožujeme si ho sami svou malou politickou kulturou, nedostatkem demokratického vědomí a vzájemného porozumění, naději na hospodářskou prosperitu, ale se vši pravděpodobností i konec demokracie, jak v českých zemích, tak na Slovensku.*“¹⁹⁴. Apeloval na všechny spoluobčany tím, že „*drtivá většina našich občanů si přeje zachovat federaci a pokládá řešení problémů spojených s hospodářskou reformou za daleko důležitější, než kompetenční spory. 70% našich občanů ve Slovenské republice a 74% občanů v České republice souhlasí s výrokem: "Snahy o rozdělení státu jsou vysokou hrou politiků a neodrážejí zájmy obyčejných lidí.*“¹⁹⁵. Navrhl, aby byl urychleně fyzicky zřízen v ústavě zakotvený ústavní soud, který by schopen řešit ústavní krize a aby byl přijat ústavní zákon o referendu jako o institutu, který by byl schopen v případě neřešitelných rozporů mezi politickými orgány zjistit skutečnou vůli občanů. Vůle vyjádřená referendem měla mít vůbec nejvyšší rozhodující a pro všechny bezvýhradně závaznou právní autoritu. Návrhy zákonů předložil prezident téhož rána předsedovi FS.

Zákonodárná iniciativa k přijetí ústavního zákona o rozdělení kompetencí mezi federaci a republiky nakonec vzešla od SNR, která přijala dne 20. 11. 1990 usnesení SNR č. 53, v němž konstatovala, že využívá právo své zákonodárné iniciativy a předkládá Federálnímu shromáždění návrh k projednání a schválení ústavního zákona, kterým se mění ústavní zákon č. 143/1968 Sb., o československé federaci¹⁹⁶. SNR v usnesení konstatovala, „*že v predloženom návrhu ústavného zákona ide o prípravu podmienok na vytvorenie autentickej federácie, vychádzajúc z toho, že suverenita republík je pôvodná a suverenita federácie je odvodená. Z toho tiež vyplýva aj riešenie, podľa ktorého ťažisko kompetencií zostáva v*

¹⁹³ Stein E., Česko-Slovensko, konflikt, roztržka, rozpad, Academia, 2000, str. 68 - 69

¹⁹⁴ <http://www.psp.cz/eknih/1990fs/slsn/stenprot/009schuz/s009075.htm>

¹⁹⁵ <http://www.psp.cz/eknih/1990fs/slsn/stenprot/009schuz/s009075.htm>

¹⁹⁶ tisk č. 315 FS 1990-1992

republikách a republiky zverujú do pôsobnosti federácie tie oblasti a tie právomoci, ktoré pre obidve republiky je vhodné a výhodné vykonávať spoločne“¹⁹⁷.

Návrh ústavního zákona ústavního zákona o rozdělení kompetencí mezi federací a republiky projednávalo FS ve dnech 11. a 12. 12. 1990. Nakonec jako společný návrh obou národních rad¹⁹⁸. Návrh slovenský převzal návrh tří vlád beze změn, český návrh byl se šesti změnami. Ze změn navržených ČNR byla přijata ta, která směřovala k zachování zákonodárné pravomoci federace v otázkách národnostních a menšinových.

Federální shromáždění přijalo dne 12. 12. 1990 jako ústavní zákon č. **556/1990 Sb.**, kterým se mění ústavní zákon č. 143/1968 Sb., o československé federaci („**velký kompetenční zákon**“). Kompetence federace ve všech oblastech politického, kulturního i společenského života byly z federace přeneseny ve prospěch republik.

Nejvýraznější změny byly provedeny v oblasti hospodářství. Působnost federace se posunula zejména do tvorby koncepcí. Odůvodněno to bylo tak, že „*především samy republiky musí nést odpovědnost za vlastní hospodářsky a sociální rozvoj. V oblasti hospodářství je úlohou federace vytvořit především podmínky pro jednotný trh.*“¹⁹⁹. Modelem dvou národních ekonomik integrujících se na základě jednotného vnitřního trhu, založeném na jedné měně a volném pohybu pracovních sil, zboží a peněžních prostředků (čl. 4) mělo dojít k obnovení hospodářské politiky na principech, na nichž byla federace založena. Novela výslovně stanovila samostatné státní vlastnictví federace, jejímž majetkem bylo vlastnictví sloužící k zabezpečování úkolů jí svěřených do působnosti, přičemž bližší konkretizace vlastnictví federace byla ponechána úpravě obsažené v budoucích ústavách. Ostatní majetek ve státním vlastnictví se stal majetkem republik. Působnost federace se omezila na tvorbu koncepcí hospodářské politiky a na pravomoci jí v této oblasti delegované republikami.

Změny byly provedeny i v oblasti zahraniční politiky s ohledem na výslovné požadavky Slovenska, jimiž chtělo dosáhnout obecně ke zviditelnění. Předseda KDH Ján Čarnogurský vystoupil s návrhem „vlastní hvězdičky“ Slovenska ve strukturách evropského společenství. „*Chceme dosiahnuť pre Slovensko postavenie v Európe na rovni samostatnosti (...) Naším*

¹⁹⁷ <https://www.nrsr.sk/dl/Browser/Document?documentId=74817>, usnesení SNR č. 53 ze dne 20. 11. 1990

¹⁹⁸ tisky č. 315, 316 a 369 FS 1990-1992

¹⁹⁹ http://www.psp.cz/eknih/1990fs/tisky/t0316_00.htm, z důvodové zprávy

cielom je zariadenie Slovenska do rodiny európskych národov, aby sme mali medzi nimi vlastnú stoličku a na európskych symboloch vlastnú hviezdičku. “²⁰⁰.

Z ústavního zákona o československé federaci byly zcela vypuštěny výlučné kompetence federace a kompetence společné federaci a republikám (čl. 8). Místo nich byly v čl. 7 vyjmenovány věci obecně náležející do působnosti federace. Působnost federace a působnost republik byla vymezena zcela novým způsobem. Federace tak měla působnosti vymezeny pozitivně, taxativním výčtem, působnost republik byla vymezena negativně tj. tak, že do ní náležely všechny oblasti a věci, které nebyly svěřeny do působnosti federace. Působnost federace při uzavírání mezinárodních smluv a zastupování československého státu navenek zůstalo nedotčeno, došlo však k posílení působnosti republik v některých zahraničních vztazích v rámci jednotné československé zahraniční politiky. Republiky byly nadále oprávněny uzavírat dohody o spolupráci se součástmi spolkových a federativních států v oblastech obchodní, hospodářské, kulturní, vědecké, školské, zdravotnické a sportovní, jakož i v oblasti tisku, rozhlasu a televize. Republiky získaly oprávnění sjednávat i mezinárodní dohody v dalších oblastech, a to na základě pověření ČSFR.

S přechodem na tržní ekonomiku byl dosavadní systém národohospodářského plánování nahrazen společnou hospodářskou strategií (čl. 10). V čl. 11 až 15 byly stanoveny nové koncepce vztahů federace a republik v oblasti finanční, daňové, celní, devizové a cenové politiky a bankovníctví. Finanční hospodaření všech třech republik se stalo samostatným a bylo určováno jejich vlastními rozpočty. Příjmy státního rozpočtu federace byly nadále tvořeny příjmy federálních orgánů a jimi řízených organizací a dále daněmi a odvody, podíly na nich a dalšími příjmy stanovenými zákonem FS. Zákonná úprava daní byla rozdělena mezi federaci a republiky. Federaci byla svěřena zákonná úprava daňové soustavy ČSFR, daně z obratu, dovozní daně, úprava u daní a odvodů placených podniky a společnostmi a u daně z příjmů obyvatelstva stanovení okruhu poplatníků, předmětu a základu daně a poplatky mající vztah k zahraničí. Ostatní daně byly svěřeny do úpravy zákony národních rad.

Jako ústupek slovenské straně, která požadovala zřízení tří ústředních bank (federace a obou republik), byla zřízena ústřední banka československá (zákon č. 22/1992 Sb., o Státní bance

²⁰⁰ Žatkuliak J., Rozpad Česko-Slovenska a vznik Slovenskej republiky na prelome rokov 1992-1993, Z dejín demokratických a totalitných režimov na Slovensku a v Československu v 20. Storočí, historik Ivan Kamenec, Ivaničková E., Bratislava, Historický ústav SAV vo vyd. Prodama, 2008

československé), jejíž součástí měly být Ústřední banka československá pro ČR a Ústřední banka československá pro SR (čl. 14 odst. 2). Jejich úlohy nebyly dále konkretizovány.

V oblasti zahraničních hospodářských vztahů (čl. 16) došlo k vyjmutí ustanovení o organizační a řídicí činnosti v zahraničním obchodě z pravomoci federace. V její působnosti se ponechalo určování zásad a koncepce, jakož i stanovení nástrojů zahraniční politiky, uzavírání mezinárodních dohod o obchodní a hospodářské spolupráci a zastupování ČSFR v mezinárodních obchodních vztazích a zákonná úprava.

Rozsah působnosti federace byl omezen i v dalších jednotlivých oblastech národního hospodářství (čl. 17 až 23). Federaci byla ponechána převážně pouze tvorba společných zásad hospodářské politiky a zákonodárná pravomoc v těchto oblastech.

Výkon státní správy v oblasti hospodářské soutěže byl svěřen republikám (čl. 24). Čl. 27 odstranil dosavadní pochybnosti v úpravě týkající se zřizování, postavení, oprávnění a ostatních poměrů ozbrojených bezpečnostních sborů (ČSFR i ČR a SR) a bezpečnostních služeb ČSFR. Novela provedená čl. 28a měla zamezit orgánům federace zasahovat do výkonu kontrolní činnosti svěřené republikám. V čl. 28b byly vyčleněny oblasti, v nichž se působnost federace omezila v podstatě jen na zákonodárnou činnost, nebylo-li stanoveno jinak a byla zohledněna nová úprava založená opuštěním společné působnosti. Pro zachování jednotného právního řádu, kterému by potencionálně mohly republiky konkurovat, bylo jádro zákonodárné pravomoci ve věcech základních práv a svobod v rozsahu stanoveném ústavními zákony a ve věcech svěřených do působnosti České a Slovenské Federativní Republiky v rozsahu stanoveném čl. 7 odst. 1, čl. 10 až 28a a čl. 36 odst. 3 ponecháno federaci a výkon této činnosti byl svěřen do pravomoci republik (čl. 37 odst. 1 a 2, čl. 28b).

Byla vypuštěna celá věta první čl. 142 odst. 2 ústavního zákona o československé federaci, že po vytvoření federativního státu bude vypracována a přijata ústava federace a současně s ní budou vypracovány a přijaty ústavy republik (aby ústavní úprava platná na území federace byla obsahově a vnitřně souladná).

Velký kompetenční zákon česko-slovenské vztahy nakrátko uklidnil. „*Zatímco česká strana pokládala zákon za maximum, pro slovenskou politiku znamenal jen první krok ke konečnému cíli – dosažení volného česko-slovenského soustátí*“²⁰¹.

f/ Listina základních práv a svobod

Vypracování Listiny bylo prosazováno především federální vládou. Základy byly položeny již na jednání v Trenčianských Teplicích. Koncepce Listiny vycházela z původního návrhu československé ústavy, z ustanovení základních práv a svobod, návrhu zveřejněného Občanským fórem v prosinci roku 1989²⁰². Návrh byl projednáván jako společný návrh slovenský²⁰³, návrh český²⁰⁴ a zpráva ústavněprávních výborů SL a SN k návrhům národních rad²⁰⁵. Návrhy se mnoho neliší. Důvodovou zprávu obsahuje pouze návrh slovenský. Návrhy vycházejí ze stejných pramenů, ze Všeobecné deklarace lidských práv, Deklarace práv dítěte, Paktu o hospodářských, kulturních a sociálních právech a Paktu o občanských a politických právech. Úmyslem bylo položení nových základů společného státu vybudovaného na zásadě, že lidé jsou svobodní a rovni v důstojnosti i právech, že tato práva a svobody jim neposkytuje ani společnost, ani stát, ale že jsou nezadatelná a věčná.

Dne 9. 1. 1991 přijalo FS ústavní zákon **č. 23/1991 Sb.**, kterým se **uvozuje LISTINA ZÁKLADNÍCH PRÁV A SVOBOD** jako ústavní zákon Federálního shromáždění České a Slovenské Federativní republiky (dále také jen „Listina“). V preambuli Listiny ústavodárce uznává „*neporušitelnost přirozených práv člověka, práv občana a svrchovanost zákona, navazujíc na obecně sdílené hodnoty lidství a na demokratické a samosprávné tradice našich národů*“. Základní principy jsou seřazeny podle stupně jejich významu a zdroje základních práv a svobod a jsou pak v podobě jednotlivých článků dále v Listině konkretizovány, včetně jejich garancí.

Způsob, jakým byla Listina jako ústavní předpis uzákoněna (zvláště uvozovací zákon, ale i samotné znění Listiny), vychází ze zprávy ústavněprávních výborů SL a SN. Listině složené

²⁰¹ Rychlík J., Rozpad Československa, Česko-slovenské vztahy 1989-1992, Academic Electronic Press, Bratislava 2002, str. 167

²⁰² Gronský J., Komentované dokumenty k ústavním dějinám Československa, díl. IV, Karolinum 2007, str. 45

²⁰³ https://www.psp.cz/eknih/1990fs/tisky/t0330_01.htm, tisk č. 330 FS ČSFR 1990 - 1992

²⁰⁴ https://www.psp.cz/eknih/1990fs/tisky/t0331_01.htm, tisk č. 331 FS ČSFR 1990 - 1992

²⁰⁵ https://www.psp.cz/eknih/1990fs/tisky/t0392_01.htm, tisk č. 392 FS ČSFR 1990 - 1992

z článků (čl.) byl ponechán pouze toliko její nejvlastnější obsah a všechna ostatní technická, interpretační, jakož i kompetenční ustanovení, byla svěřena uvozovacímu zákonu složenému z paragrafů (§).

Podle ust. § 1 odst. 1 Listiny ústavní zákony, jiné zákony a další právní předpisy, jejich výklad a používání musí být v souladu s Listinou základních práv a svobod.

Listině byla přiřčena nadústavní právní síla. V budoucnu měly být všechny ústavní zákony, jiné zákony a další právní předpisy, jejich výklad a používání s Listinou v souladu. *„Od jejích ustanovení se měly odvíjet ostatní části nové ústavy (jejíž měla být součástí) i všechny ostatní předpisy. Měla se stát novým ohniskem, novým zdrojem právního řádu.“*²⁰⁶.

Podle čl. 2 odst. 2 Listiny státní moc lze uplatňovat jen v případech a v mezích stanovených zákonem, a to způsobem, který zákon stanoví. Toto ustanovení *„vymezuje státní moc ve vztahu k právu a vyjadřuje tak princip právního státu – podrobení státní moci zákonu. Státní moc lze uplatňovat tehdy, když to stanoví zákon. Každý státní orgán má zákonem vymezenou pravomoc a nesmí z ní vykročit. Státní orgán může jen to, co je mu zákonem dovoleno“*²⁰⁷. Za východisko demokratického právního řádu, je považováno, že jsou stanoveny hranice, které je stát povinen respektovat. Listina stanovila ústavní sebeomezení kompetence státu.

Listina zakotvila omezení suverenity státní moci vůči občanům tím, že stanovila bezprostřední závaznost a přednost mezinárodních smluv o lidských právech a základních svobodách před zákony (§ 2). § 3 odst. 3 uvozovacího zákona vyjádřil, že přijetím Listiny nejsou dotčena ustanovení ústavních zákonů o rozdělení zákonodárné působnosti mezi federací a republikami. § 4 uvozovacího zákona změnil celý dosavadní čl. 5 ústavního zákona o československé federaci týkající se státního občanství. Byl obnoven právní stav z počátků federace, prvenství občanství republik a z něj odvozené občanství československé. Novinkou bylo ústavní zakotvení nemožnosti ztráty občanství proti vůli občana.

Dne 27. 2. 1991 přijalo FS celkem bezproblémově ústavní zákon **č. 91/1991 Sb., o Ústavním soudu České a Slovenské federativní republiky** (dále také jen „ústavní zákon o ústavním

²⁰⁶ Pavlíček V., O české státnosti, úvahy a polemiky, díl 2/ o právech, svobodách a demokracii, Karolinum, 2002, str. 71

²⁰⁷ Pavlíček V. a kol., Ústava a ústavní řád České republiky, 2. díl, Práva a svobody, Linde Praha a.s., 1999, str. 47

soudu ČSFR“). Ústavní soud byl koncipován jako klasický orgán ochrany ústavnosti. Mezi jeho hlavní úkoly patřilo rozhodovat o souladu zákonů s ústavními zákony a o souladu zákonů a ústavních zákonů národních rad s ústavními zákony FS. Nemohl přezkoumávat nové ústavy republik před přijetím ústavy federální. Předsedou Ústavního soudu ČSFR byl jmenován Ernest Valko.

g/ Jednání o státní smlouvě - zima až jaro 1991

Přijetím velkého kompetenčního zákona a Listiny se česko-slovenské vztahy nakrátko částečně narovnaly. Předpokládalo se, že nyní přijde na řadu přijetí ústav.

Novou kapitolu otevřel v únoru 1991 předseda slovenských křesťanských demokratů Čarnogurský. Předložil návrh, že před přijetím ústavy federace uzavřou ČNR a SNR státní smlouvu o tom, že dobrovolně přepouštějí některé pravomoci federaci. Projekt byl projednáván na řadě jednání iniciovaných prezidentem republiky. Spíše než institucionální základ měla jednání charakter neformálních setkávání politiků. Odmítnutí státní smlouvy českou, ale i československou politickou reprezentací ovlivnila vyjádření znalců ústavního práva i mezinárodní skupiny amerických a západoevropských odborníků, tvořící poradní orgán při přípravě nové federální ústavy (Stein E., Česko-Slovensko, konflikt, roztržka, rozpad, Academia, 2000). Tito odborníci prakticky jednomyslně nastolili otázku, zdali jsou republiky jako součásti federace oprávněny uzavřít smlouvu, zamýšlenou jako smlouva podle mezinárodního práva. V podstatě společně kritizovali návrh jako zjevně „antifederalistický“ a kladli si „otázku, zda by naprostá nezávislost obou republik nebyla lepší než systém, který při výkonu jejich kompetencí ochromuje jak federaci, tak každou (republiku) zvlášť.“²⁰⁸. Problémem bylo právní postavení slovenského státu.

Kompromis v jednáních byl nastolen v podobě tzv. Plankova návrhu ze dne 2. 5. 1991: „vztahy mezi oběma republikami se musí zakládat na smlouvě mezi Čechy a Slováky, která se však nebude opírat o mezinárodní právo. Třebaže nejsou subjekty mezinárodního práva, jsou nicméně obě republiky subjekty „práva státního“. Nikdo na slovenské straně nepožaduje mezinárodní smlouvu, ale smluvní základ mezi oběma republikami. Taková smlouva by neanulovala současnou federaci, která je „realitou“. Cílem smlouvy není vytvořit novou

²⁰⁸ Pavlíček V. a kol., Ústava a ústavní řád České republiky, 2. díl, Práva a svobody, Linde Praha a.s., 1999, str. 95

federaci, ale přerozdělit kompetence. Návrh omezoval pravomoci federální prezidenta a parlamentu a měnil podmínky, za nichž lze do federace vstoupit nebo z ní vystoupit.“²⁰⁹.

Soužití Čechů a Slováků „bylo v historii už několikrát založeno na určitých psaných či aspoň ústních dohodách, (které) byly vždy znovu porušeny či nedodrženy českou stranou. Češi si toho příliš nevšimli, zapomněli na to a dnes si to uvědomuje nanejvýš několik historiků. Na Slovensku je naopak historie těchto nedodržených dohod stále v živém povědomí; odtud ta potřeba dohody nové, tentokrát ale vsutku závazné, totiž smlouvy jako regulérního právního aktu.“²¹⁰.

Po setkání s prezidentem dne 10. 5. 1991 v **Lánech** slovenská delegace návrh smlouvy odmítla a jednání pak bez významného posunu probíhala až do podzimu roku 1991. Následovalo další prezidentem iniciované jednání dne 17. 6. 1991 v **Kroměříži**, kterého se poprvé zúčastnili i představitelé opozičních stran. Účastníkům byly rozdány formuláře obsahující otázky spojené s představami státoprávního uspořádání, na něž měli odpovědět ano nebo ne. Dotazníkem se mělo zjistit, co si myslí o smlouvě a rozdělení kompetencí. Pro složitost nastolených otázek byl výsledek takový, že přinesl otázky ještě složitější, které by vyžadovaly „i liberální, teologický výklad ústavních textů a moderní přístup k takovým pojmům, jakými jsou např. „suverenita“ a „mezinárodněprávní suverenita““²¹¹.

Veřejnost byla informována, že rozhovory byly dlouhé, ale vedly k výsledku, že společný stát by měl nadále existovat v podobě funkční federace. „*Tento termín se vetřel do dobové historické rétoriky jen proto, aby ještě více zamlžil beztak již temný ústavní diskurz, v němž se termíny skutečná federace, funkční federace a konfederace pohazovalo sem tam jako zcela bezobsažnými nálepkami.*“²¹². Při dalších jednáních bylo dohodnuto, že bude existovat smlouva mezi republikami (nikoliv podle mezinárodního práva, jejíž povahu bylo třeba ještě vyjasnit), federální ústava bude ratifikována oběma radami a konečně, že se jednání o státoprávních otázkách přenesou na republikové parlamenty. „*Předjímaje poněkud, jak se*

²⁰⁹ Pavlíček V. a kol., Ústava a ústavní řád České republiky, 2. díl, Práva a svobody, Linde Praha a.s., 1999, str. 97

²¹⁰ Havel V., Letní přemítání, Odeon, 1991, str. 30

²¹¹ Stein E., Česko-Slovensko, konflikt, roztržka, rozpad, Academia, 2000, str. 100 a 101

²¹² Tamtéž str. 101

*věci dále vyvíjely, mohu dodat, že členové federální vlády se i nadále zapojovali, a to téměř bezvýjimečně, na podporu české strany.*²¹³.

h/ Ústavní zákon referendu

Ústavní zákon o referendu byl přijat jako poslední nástroj k řešení zásadních státoprávních otázek, včetně otázky další existence společného státu.

Dne 16. 7. 1991 přijalo FS ústavní zákon č. **326/1991 Sb.**, kterým se mění a doplňuje Ústava ČSFR ve znění pozdějších předpisů, který se týkal reformy soudnictví a dne 18. 7. 1991 ve vypjaté atmosféře ústavní zákon č. **327/1991 Sb.**, o referendu (dále také jen „**ústavní zákon o referendu**“).

Návrh ústavního zákona o referendu vzešel ze zákonodárné iniciativy prezidenta republiky z prosince 1990 (ten počítal s možností, aby referendum mohl iniciovat i prezident).

Podle čl. 1 odst. 1 ústavního zákona o referendu, v referendu mohou být předloženy občanům České a Slovenské Federativní Republiky k rozhodnutí zásadní otázky formy státoprávního uspořádání České a Slovenské Federativní Republiky. Podle odstavce 2 o návrhu na vystoupení České republiky nebo Slovenské republiky lze rozhodnout jen referendem.

Podle čl. 3 odst. 1 ústavního zákona o referendu prezident České a Slovenské Federativní Republiky vyhlásí referendum současně v obou republikách, navrhne-li mu to Federální shromáždění po vyjádření České národní rady a Slovenské národní rady, a to do 15 dnů od doručení návrhu. Podle odstavce 2 prezident České a Slovenské Federativní Republiky vyhlásí referendum podle čl. 1 odst. 2 v České republice na návrh České národní rady a ve Slovenské republice na návrh Slovenské národní rady, a to do 15 dnů od doručení návrhu.

Prováděcí předpis k ústavnímu zákonu o referendu přijalo FS dne 6. 11. 1991, jako zákon č. 490/1991 Sb., o způsobu provádění referenda.

²¹³ Stein E., Česko-Slovensko, konflikt, roztržka, rozpad, Academia, 2000, str. 102

Zakotvením jediného zákonného nástroje k vyřešení otázek spojených s trváním společného státu však k uklidnění na politické scéně nevedlo. Spíš naopak.

i/ Další kola jednání o státní smlouvě – léto až zima 1991

Odpovědnost za řešení státoprávních otázek byla přenesena na národní rady. Od poloviny roku 1991 proběhla čtyři hlavní setkání. V Bratislavě ve dnech 5. – 6. 9. 1991, ve Štíříně u Prahy ve dnech 22. – 23. 9. 1991, v Hrádečku dne 3. 11. 1991 a v Častej-Papierničke ve dnech 11. – 12. 11. 1991. Předsednictva národních rad (pouze) hlasovaly o návrhu na uzavření smlouvy vypracované skupinou expertů. Pokoušely se dosáhnout kompromisu ohledně textu česko-slovenské smlouvy, která se měla stát jakýmsi základem budoucích československých vztahů, východiskem pro ústavu federální, jakož i ústavy národních států. Po přijetí smlouvy mělo následně dojít k její ratifikaci národními radami. Ohledně rozdělení kompetencí mezi federaci a republiky nebyl mezi účastníky jednání učiněn žádný kompromisní výsledek, který by nalezl řešení v konkrétním institucionalizovaném vyjádření. Rozpor mezi stranami spočíval v požadavku slovenské strany, aby smluvními stranami smlouvy byly republiky a že se smlouva stane závazným právním aktem podle vnitrostátního práva. „*Smlouva měla nabýt účinnosti současně s počátkem platnosti nových tří ústav s odůvodněním, že ústavy z ní vycházejí, a měla platit stále jako jakýsi dokument „veřejného práva“, paralelně k ústavě.*“²¹⁴. „*Byl to však místopředseda České národní rady dr. Kalvoda, kdo – zčásti podporován českým premiérem Pithartem a předsedkyní ČNR dr. Burešovou – fakticky konsenzus zablokoval.*“²¹⁵. Kalvoda „*trval na tom, že podle platné federální ústavy nemohou republikové parlamenty uzavřít smlouvu, která by byla právně závazná („pramen práva“), nýbrž mohou přijmout jen politický dokument, který by se Federálnímu shromáždění předložil v podobě zákonodárné iniciativy.*“²¹⁶. Patrně „*považoval za politicky výhodné hrát roli rytíře bez bázně a hany, který se nevděčným Slovákům postaví na obranu federace – a českých zájmů*“²¹⁷. V září 1991 odmítl Ján Čarnogurský přijetí deklarace svrchovanosti Slovenska, žádanou v martinském „Memorande národa slovenského“ z června 1991 s tím, „že

²¹⁴ Stein E., Česko-Slovensko, konflikt, roztržka, rozpad, Academia, 2000, str. 311, pozn. 53

²¹⁵ Tamtéž, str. 114

²¹⁶ Tamtéž

²¹⁷ Tamtéž

túto netreba prijímať, lebo je už zakotvená v ústavnom zákone o československej federácii z roku 1968, pričom odmietol aj návrhy na medzinárodno-právnu subjektivitu Slovenska.“²¹⁸.

Dne 13. 11. 1991 se dějištěm stalo opět Federální shromáždění. Projednávalo znění otázky, která by měla být voličům položena v referendu. Poslanci jednali jak o negativně formulované otázce: "Jste pro vystoupení republiky, jejímž jste občanem, z České a Slovenské Federativní Republiky?", což byl návrh ODA, tak o pozitivně formulovaném znění: „Souhlasíte se setrváním České republiky a Slovenské republiky ve společném federativním státě, kterému bude pro zajištění jednotného řešení svěřena působnost zejména v dále uvedených věcech?“, což byl návrh OH. Ani po několikahodinové rozpravě nezískala možnost referenda, jako zákonného nástroje řešení česko-slovenského problému, potřebný počet hlasů. Federální shromáždění se nebylo schopno usnést na znění otázky, která by měla být vůbec občanům položena. „*Ať si člověk myslí o jeho možné užitečnosti za daných okolností cokoli, skutečnost, že Federální shromáždění odmítlo vytvořit nezbytný legislativní základ vyhlášení referenda tváří tvář požadavku „minimálně tři milionů“ občanů, překvapuje, a to i v situaci kdy velká část podpisů pod výzvou občanů pocházela z českých zemí.*“²¹⁹.

Do hry opět vstoupil prezident republiky. Dne 17. 11. 1991 pronesl ke druhému výročí projev „*Výzva občanů*“. Žádal občany, aby v zájmu záchrany státu před chaosem, „*daleko hlasitěji než dosud vyjádřili svou touhu žít brzy v rozumně a spravedlivě uspořádaném prosperujícím státě a abyste tím pomohli našim znesvářeným parlamentům nalézt východisko ze slepé uličky, do níž se dostaly. Apelujte, prosím, na ženy a muže, které jste si zvolili, aby dbali slibů, jež vám dali, a volebních programů, na jejichž základě byli zvoleni, aby dbali vašich zájmů a našli v sobě tu vysokou míru odpovědnosti za budoucnost našeho státu, kterou tato těžká chvíle od nich žádá. Já sám, nechci-li svévolně překročit rámec svých pravomocí a poplivat tím samotné principy naší těžce se rodící parlamentní demokracie, se bez vaší pomoci již neobejdu.*“²²⁰.

V prosinci roku 1991 předstoupil prezident Havel před FS znovu. Předložil pět legislativních návrhů, které byly jeho snahou o záchranu federace. Přestože se spor neustále točil kolem

²¹⁸ Žatkuliak J., Rozpad Česko-Slovenska a vznik Slovenskej republiky na prelome rokov 1992-1993, Z dejín demokratických a totalitných režimov na Slovensku a v Československu v 20. Storočí, historik Ivan Kamenec, Ivaničková E., Bratislava, Historický ústav SAV vo vyd. Prodama, 2008, str. 11

²¹⁹ Tamtéž str. 125

²²⁰ http://www.vaclavhavel.cz/showtrans.php?cat=projevy&val=271_projevy.html&typ=HTML

úpravy kompetencí, prezident připomněl, že už v lednu předložil návrh federální ústavy. Jelikož se ji nedařilo přijmout, snažil se prezident svou legislativní činností, pomocí dílčích ústavních změn, vytvořit základní pojistky a instituce právního státu. Změny by zároveň reagovaly na narůstající problémy vztahů jednotlivých orgánů v rámci federace. Novelou zákona o referendu, ve smyslu jeho předchozího návrhu z prosince 1990, by o referendum o vystoupení z federace mohl požádat stanovený počet voličů. Prezident sám by byl oprávněn iniciovat referendum, pakliže by vláda nebyla proti. Předložil i novelu ústavního zákona o československé federaci, jíž by nová federální ústava nabyla účinnosti až po ratifikaci národními radami. Předložil ústavní zákon, který by umožnil v přesně vymezených situacích rozpustit Federální shromáždění vypsát nové volby. Předložil novelu volebního zákona, který by zajistil zvolení občanů, kteří se těší největší důvěře voličů. Předložil ústavní zákon o nové struktuře federálního zastupitelského sboru, kdy FS by bylo nahrazeno jednokomorovým parlamentem a Federální radou se sídlem v Bratislavě, která by byla složena z poslanců národních rad. Federální shromáždění začalo prezidentovy návrhy projednávat dne 21. 1. 1992 a všechny je odmítlo.

Za všechny neschválené návrhy hovoří neschválení návrhu ústavní novely, podle níž by ústavu federace ratifikovaly národní rady, neboť to byl jednomyslný závěr jednání v Kroměříži!

j/ Krach jednání o státní smlouvě, únor 1992

Ve dnech 3. – 8. 2. 1992 se konalo jednání expertních komisí ČNR a SNR a vlád ČR, SR a ČSFR **o návrhu státní smlouvy v Milovech** u Žďáru nad Sázavou. Smlouva se měla stát „východiskem a základem“ nové ústavy společného státu²²¹. Výsledkem byl kompromisní návrh, Smlouva o zásadách státoprávního uspořádání společného státu ze dne 8. 2. 1992²²². Návrh smlouvy vyloučil republiky jako smluvní strany, odstranil pojmy federace a národ a vypustil ustanovení o trvalé závaznosti tohoto právního aktu. V preambuli návrhu smlouvy se konstatuje, že lid ČR a SR, reprezentovaný svými zástupci v ČNR a SNR (jednalo se o formulaci shodnou se zněním ústavního zákona o československé federaci), se dohodl na zásadách společného státu. Česká reprezentace nepřipustila uzavřít smlouvu jménem

²²¹ O složitosti jednání viz příslušná kapitola Stein E., Česko-Slovensko, konflikt, roztržka, rozpad, Academia, 2000, str. 128 a násl.

²²² Národní obroda, 12. 2. 1997, str. 7, text smlouvy

národních republik, což bylo požadavkem slovenské reprezentace. Československá federace vznikla na základě vůle národů českého a slovenského, reprezentovaných jejich národními radami. Vznikla z vůle dvou suverénních států českého a slovenského, které postoupili část své suverenity federaci. „Česká strana používala „svrchovanosti“ federace, aby bránila status quo, zatímco Slováci se dovolávali „svrchovanosti“ republik jako páky, jak věci změnit.“²²³.

Dne 12. 2. 1992 projednávalo návrh smlouvy z Milov předsednictvo SNR. Jelikož návrh odmítlo, nedostal se ani na pořad jednání SNR. Tím byla ukončena jedna podstatná kapitola v jednáních o budoucím československém státoprávním uspořádání. Předsednictvo ČNR na to reagovalo prohlášením ze dne 5. 3. 1992, že jednání se SNR jsou z tohoto důvodu nadále bezpředmětná.

V českých zemích došlo v té době k výraznému politickému vzestupu již tehdy velmi vlivné pravicové strany ODA, která dne 7. 3. 1992 vydala prohlášení, z něhož je zřejmé, že jako první česká politická strana otevřeně vystoupila s programem zakládajícím rozdělení Československa. „Co je však možná ještě důležitější, v prohlášení je evokována představa, že rozdělení státu je záchranou české demokracie, protože příští samostatné Slovensko by bylo nepochybně státem nedemokratickým. Podobný závěr byl pouhou spekulací, protože politické poměry na Slovensku něčemu takovému nenasvědčovaly.“²²⁴. ODA se svým prohlášením stala veřejným nositelem českého nacionalismu a svým postojem se dostala na společnou platformu slovenských separatistů.

Krach dohody z Milov znamenal víceméně přenesení zodpovědnosti s řešením česko-slovenského vztahu na vítěze nadcházejících voleb, což výslovně deklarovali i předsedové ČNR a SNR dne 11. 3. 1992²²⁵. V roce 1993 oba premiéři neúspěch dohody z Milov shledávali jinde. Oba se shodli, že viníkem neúspěchu uzavření smlouvy byla především strana ODA, hovořící jménem svého předsedy J. Kalvody ve smyslu výše uvedeného prohlášení. Ten veškerá obvinění odmítl slovy: „Nešlo o žádný právní fundamentalismus, ale jen o neochotu vést iracionální debaty. Říkal jsem, že není dost dobře možné jednat (...) se slovenskou reprezentací o poopravené, lépe vyhovující federaci, když vlastně slovenské

²²³ E. Stein, Česko-Slovensko, konflikt, roztržka, rozpad, Academia, 2000, str. 132

²²³ Lidové noviny, 10. 6. 1992, str. 1

²²⁴ Rychlík J., Rozpad Československa, Česko-slovenské vztahy 1989-1992, AEP, Bratislava 2002, str. 219

²²⁵ Tamtéž str. 220

požadavky hovořily o dvou oddělených státech.“²²⁶. Dne 7. 5. 1992 odmítla SNR (podruhé) deklaraci svrchovanosti.

Ještě před volbami přijalo FS další tři ústavní zákony. Dne 14. 4. 1992 přijalo ústavní zákon č. **205/1992** Sb., kterým se mění a doplňuje ústavní zákon č. 143/1968 Sb. o československé federaci ve znění pozdějších předpisů, kterým bylo zkráceno volební období Sněmovny lidu i Sněmovny národů z pěti let na čtyři roky. Dne 15. 4. 1992 přijalo FS ústavní zákon č. **206/1992** Sb., kterým se mění a doplňuje ústavní zákon č. 143/1968 Sb. o československé federaci ve znění pozdějších předpisů, týkající se volby prezidenty republiky a ústavní zákon č. **211/1992** Sb., kterým se mění a doplňuje ústavní zákon č. 143/1968 Sb. o československé federaci ve znění pozdějších ústavních zákonů.

k/ Volby 1992

Do voleb 1992 šla již plně diferenciovaná politická uskupení rozdělená na pravici a levici, včetně dalších politických stran. OF a VPN končila dvouleté volební období. OF, které vyhrálo volby pod heslem „strany jsou pro straníky, OF je pro všechny“, se rozštěpilo. Vytvořila se tři hlavní politická uskupení. Občanská demokratická strana (ODS) v čele s Klausem, jehož prioritou bylo rychlé utvoření volného trhu „bez přívlastků“, spolu s požadavkem, spojit se na Slovensku s těmi silami, které usilují o funkční federaci a radikální ekonomickou reformu. Občanské hnutí (OH) se opíralo o Liberální klub, „středové uskupení“ asi 90 poslanců, zahrnující většinu disidentů. OH, podporované prezidentem Havlem, usilovalo o utvoření občanské společnosti, tržní ekonomiky se státními intervencemi a důrazem na veřejný zájem, byli to stoupenci tzv. „třetí cesty“. Občanská demokratická aliance (ODA) byla libertariánská a nacionalistická strana, která měla stejnou ekonomickou politiku jako ODS.

Na Slovensku se VPN také diferencovalo. VPN bylo liberálním hnutím, jakýmsi středem, s levicovou orientací co do chápání ekonomické reformy. Po volbách 1990 utvořilo VPN koalici s KDH (Kresťanskodemokratické hnutie), s předsedou Černogurským J. a Demokratickou stranou (DS). K rozkolu došlo počátkem roku 1991, kdy byla proti Mečiarovi rozpoutána kampaň, že ve své dřívější funkci ministra vnitra pozměnil materiály tajné policie

²²⁶ Tamtéž, str. 221

a užil jich k zastrašování některých členů vlády. Mečiar založil platformu Za demokratické Slovensko (VPN-ZDS), do níž přešla značná část členů VPN. Po vyostření konfliktu s vedením VPN odvolal slovenský parlament dne 23. 4. 1991 Mečiara z funkce premiéra a nahradil ho Jánem Čarnogurským. Nutno říci, že Mečiar tehdy nebyl tehdy vůbec zastáncem samostatnosti, byl dokonce považován za federalistu. „*Myslím, že kdyby se byl tehdy Václav Havel jednou měsíčně sešel se slovenským premiérem na soukromou večeři, Mečiar by byl oddaným federalistou a prosazoval na Slovensku jeho zájmy.*“²²⁷. Mečiarova platforma se po jeho sesazení přetransformovala v politickou stranu Hnutie za demokratické Slovensko (HZDS).

Volby do všech zákonodárných sborů (FS, ČNR a SNR) **proběhly ve dnech 5. a 6. 6. 1992.** Zúčastnilo se jich 85 % voličů v ČR a 84 % voličů ve SR. Největší úspěch zaznamenaly dvě politické strany. V českých zemích vyhrála volby Občanská demokratická strana (ODS), která utvořila koalici s Křesťanskodemokratickou stranou (KDS). Na Slovensku zvítězilo Hnutí za demokratické Slovensko na Slovensku (HZDS). Strany politického středu byly totálně smeteny a s nimi i dosavadní politický establishment.

V poslední fázi československé státnosti byl proces státoprávní přeměny česko-slovenské předurčován především jednáními politických stran, které zaznamenaly největší volební úspěch.

Politické strany, které získaly volební úspěch, mají povinnost prosazovat v jednání parlamentů program, který přijetím kandidatury ve volbách přijaly za svůj. Opačně lze soudit, že poslanci zákonodárných sborů naopak nemají mandát k takovým rozhodnutím, na něž voliči v době, kdy je svými hlasy podpořili, nemohli pomýšlet. Mandát k přijímání rozhodnutí, které jsou s volebními programy ve výslovném rozporu, pak nemohou mít vůbec.

Volební programy všech politických subjektů kandidujících ve volbách představují o státoprávním uspořádání obsahovaly. Žádná z politických stran neměla ve svém volebním programu požadavek zániku československého státu výslovně uveden (s jedinou výjimkou²²⁸).

²²⁷ Němeček T., Pavel Rychetský, Diskrétní zóna, Vyšehrad, 2012, str. 129

²²⁸ Tou byla Slovenská národná strana (SNS), která ve volebním programu otevřeně, opakovaně, proklamovala vyhlášení samostatnosti Slovenské republiky: „v oblasti štátoprávneho usporiadania sú naše stanoviská a

Hnutí za demokratické Slovensko (HZDS) vstoupilo do voleb s volebním programem „*Tézy volebného programu HZDS, Hlavné črty volebného programu HZDS a Desatero volebného programu HZDS*“²²⁹. V úvodním prohlášení je nabízen program, „*ktorým chceme zvládnuť prechod na sociálne trhové hospodárství a zvršiť emancipačný proces získaním medzinárodnoprávnej subjektivity Slovenska*“. V kapitole III. Občan a štát je konstatována nutnost kvalitativní změny státoprávního uspořádání: „*na to, aby Slovenská republika mohla zvládnuť ťaživé hospodárske a sociálne problémy, musia mať jej orgány dostatok právomocí. Riešenie vnútorných problémov je bezprostredne späté aj so zahraničnou politikou. Preto Slovensko musí mať možnosť priamo nadväzovať vzťahy k ostatným štátom. To vyžaduje pretvoriť terajší federálny sväzok Slovenskej republiky a Českej republiky na zväzok suverénnych republik s vlastnou medzinárodno-právnou subjektivitou.*“. HZDS se ve volebním programu zavázala dosáhnout prosazení nového ústavního stavu, „*vyhlásenie zvrchovanosti Slovenskej republiky, prijatie Ústavy Slovenskej republiky, v ktorej sa zakotvia demokratické zásady uskutočňovania štátnej moci, opatrenia na získanie medzinárodno-právnej subjektivity Slovenskej republiky, vyhlásenie referenda o suverenite a o novom usporiadaní vzťahov s Českou republikou, uzavretie zmluvy s Českou republikou, ktorá zabezpečí zachovanie spoločného ekonomického priestoru, spoločnú obrannú koncepciu a koordináciu zahraničnej politiky, dôsledné rešpektovanie základných práva slobôd občanov oboch republik.*“.

Občanská demokratická strana (ODS) předstoupila před voliče s volebním programem „*Svoboda a prosperita*“²³⁰. ODS se přihlásila k „*parlamentní demokracii, postavené na dělbě moci, na přesně vymezených pravomocích i odpovědnosti politických institucí a na jejich veřejné kontrole.*“ Kapitola „*Právní stát*“ volebního programu začíná slovy „*Cílem ODS v oblasti právního řádu a státoprávního uspořádání je vytvořit fungující a politicky stabilní státní útvar. Netvoříme je pro příští týden, měsíc, nebo rok, ale pro příští století.*“ Koncepce nutných kroků vedoucích ke změně dosavadní státoprávní úpravy, včetně rozdělení kompetencí na federaci a národní státy je podrobně načrtnuta zejména v kapitole týkající se státoprávního uspořádání, který je uvozen slovy: „*Hlásíme se ke společnému státu*“.

zámery jednoznačné vyhlásenie štátnej samostatnosti Slovenskej republiky a zapojenie sa do európskej spolupráce pod vlastným menom. Prijatím Ústavy Slovenskej republiky a zabezpečením medzinárodných garancií samostatnej Slovenskej republiky dobudujeme slovenskú národnosť.“
(http://www.sns.sk/images/dokumenty/program_1992.pdf)

²²⁹ Volební program HZDS rok 1992, v archivu autorky

²³⁰ Volební program ODS rok 1992, v archivu autorky

Okrajově považuji za důležité zmínit ještě volební program ODA, neboť tato politická strana, která sice získala ve volbách mandát pouze do ČNR, zásadním způsobem ovlivnila rozhodování o utváření státoprávního vztahu československého. ODA oslovila voliče programem, který proklamoval federalistickou formu státoprávního uspořádání, kdy „*vztahy mezi federací a republikami ovšem nemohou být vedeny nacionálními hledisky, ale výhradně ohledem na obecné zájmy občanů*“²³¹. Rozdělení kompetencí mělo být řešeno s ohledem na potřeby občanů, zaručit jim vnější i vnitřní bezpečnost, dodržování základních práv, ekonomickou prosperitu a sociální pomoc. „*Jestliže však v jedné či obou republikách Československa má převážít vůle vytvořit samostatný stát, považujeme pro takový vývoj za jedinou cestu, přijatelnou jak z mezinárodního hlediska, tak z hledisek ústavních, referendum.*“²³².

Prezident ČSFR Václav Havel vyzval předsedu vítězné strany Václava Klause, aby sestavil federální vládu a připravil vládní program. Dne **8. 6. 1992 došlo v Brně k prvnímu jednání vítězů voleb**, setkání předsedů ODS a HZDS, Klause a Mečiara. Jednání patrně překročilo rámec svého zadání – dohodnout se na sestavení nové vlády – a otevřelo opět otázku státoprávního uspořádání. Klaus trval na společném státu v podobě funkční federace, pokračování nastoupených ekonomických reforem a podpoře Havla na post prezidenta ČSFR. „*Zatímco o těchto podmínkách česká strana nehodlala vyjednávat, byla ochotna Slovákům nabídnout klíčová místa ve federální vládě.*“²³³. Podle Klause „*HZDS nejde o společný stát, ale o ekonomicko-obranné společenství a o dva státy s mezinárodně právní subjektivitou... Nesdílíme iluzi našich partnerů o smysluplnosti a stabilitě takového zvláštního útvaru. Jednání budou pokračovat a hlavním úkolem je co nejrychlejší sestavení úspornější federální vlády s malým programovým prohlášením.*“²³⁴ Představy české a slovenské strany o státoprávním uspořádání vycházely z rozdílných koncepcí společného státu a česká strana zjevně neměla v úmyslu ustoupit z funkčního federativního uspořádání. Rozdílnost názorů panovala především v otázce mezinárodněprávní subjektivity a otázkách spojených s hospodářskou správou státu. Podle Klause vycházely požadavky slovenské strany na společný stát spíše z konfederativního modelu státoprávního uspořádání. Pro českou stranu bylo zjevně zásadní, aby rychle a plynule pokračovaly započaté ekonomické reformy, kdy

²³¹ Dimun P., Hamerský M. J., 10 let na straně svobody. Kronika ODA z let 1989 – 1999, Bachant 1999, str. 268

²³² Dimun P., Hamerský M. J., 10 let na straně svobody. Kronika ODA z let 1989 – 1999, Bachant 1999, str. 268

²³³ Stein E., Česko-Slovensko, konflikt, roztržka, rozpad, Academia, 2000, str. 159

²³⁴ Lidové noviny, 10. 6. 1992, str. 1

„každým dnem prodlení ztrácí tato země šance na zdárný ekonomický vývoj“²³⁵. „Návrh na dodatečné investice, které mělo Slovensko získat v případě, že se HZDS zřekne absurdního požadavku mezinárodněprávní subjektivity, stejně jako nabídku vstoupit jako premiér do federální vlády Mečiar odmítl. Obě delegace se po sedmi hodinách jednání rozešly s tím, že jednání budou pokračovat.“²³⁶.

Následné setkání Klause a Mečiara se uskutečnilo **v Praze ve dnech 11. 6. 1992 a 17. 6. 1992**. Již z prvního dne setkání bylo zřejmé, že k souhlasnému stanovisku stran ohledně federativního modelu státoprávního uspořádání nedojde. *„ODS byla rozhodnuta přimět HZDS k jednoznačnému rozhodnutí mezi koaliční federální vládou funkčního, decentralizovaného státu, nebo dočasnou federální vládou, pověřenou přípravou rozdělení.“²³⁷*. Česká strana nebyla v daném okamžiku ochotna připustit jiné státoprávní uspořádání nežli federativní. Podle vyjádření Mečiara *„...termínu „ekonomicko-obranné společenství“ užilo HZDS jen jednou v Brně a ODS ho od té doby zbytečně zdůrazňuje. HZDS má program konfederativního soužití, podporuje však zachování federálních orgánů, dokud o státoprávním soužití nerozhodnou občané Slovenské republiky.“²³⁸*. Vzhledem k nemožnosti kompromisu odmítl Klaus nabídku křesla premiéra federální vlády a přijal funkci premiéra vlády české. *„Blahopřeji, je to moudrý krok, který povede k dobré spolupráci mezi českou a slovenskou vládou.“²³⁹*. *„Představitelé HZDS potvrdili, že usilují o vlastní členství Slovenska v mezinárodních organizacích včetně OSN.“²⁴⁰* Tak reagoval slovenský premiér na Klausovo rozhodnutí neucházet se křeslo federálního premiéra a oznámil svoji kandidaturu na post předsedy slovenské vlády. Současně opětovně odmítl podpořit kandidaturu Havla na funkci prezidenta ČSFR a vlastního kandidáta nenavrhoval. Nicméně bylo dosaženo dohody o struktuře federální vlády, vlády značně redukované, navíc časově omezené, založené na principu paritního zastoupení Čechů a Slováků v desetičlenném kabinetu. Dohodli se, že ve vládě nebudou, jako doposud, státní tajemníci, ale první náměstci ministrů, kteří budou mít omezené hlasovací právo v případě zastoupení ministra.

I/ Politická dohoda o mezi ODS a HZDS

²³⁵ LN, 12. 6. 1992, str. 1

²³⁶ Rychlík J., Rozpad Československa, Česko-slovenské vztahy 1989-1992, AEP, Bratislava 2002, str. 283

²³⁷ Stein E., Česko-Slovensko, konflikt, roztržka, rozpad, Academia, 2000, str. 163

²³⁸ E. Stein, Česko-Slovensko, konflikt, roztržka, rozpad, Academia, 2000, str. 161

²³⁹ LN 18. 6. 1992 str. 1

²⁴⁰ Tamtéž

Dne 22. 6. 1992 byla v denním tisku zveřejněna **politická dohoda uzavřená mezi ODS a HZDS**²⁴¹. Podepsáni jsou Mečiar a Klaus. Dohodou se smluvní strany zavázaly ke společnému úkolu „*všemi zákonnými prostředky iniciovat proces, který povede do 30. září 1992 k dohodě mezi národními radami o vyřešení státoprávního uspořádání.*“ Strany dohody poprvé zcela konkrétně a jednoznačně formulovaly své požadavky na podobu společného státu, konkrétně tak, že „*ODS pokládá za jedinou rozumnou a funkční formu společného státu, vhodnou pro dnešní Českou republiku a Slovenskou republiku, federaci (s jedinou mezinárodněprávní subjektivitou), a HZDS za ni pokládá konfederaci s mezinárodněprávní subjektivitou obou republik.*“.

Součástí dohody ODS a HZDS byl i návrh zásad programového prohlášení federální vlády, a to pro přechodné období, do 30. 9. 1992.

Rozdílnost v politických cílech ODS a HZDS byla patrně založena především nenalezením kompromisu v otázce mezinárodněprávní subjektivity. ODS své negativní stanovisko vyjádřila konstatováním, že konfederaci s mezinárodněprávní subjektivitou obou národních republik nepovažuje za společný stát. Zdůraznila, že dává „*přednost dvěma zcela samostatným státům, tj. ústavnímu rozdělení současného státu*“. Dohoda ODS a HZDS ani návrh zásad programového prohlášení federální vlády, přestože nemohly vyvolat žádnou právní závaznost, tak „*v podstatě zpečetily osud federace*“²⁴². Na tiskové konferenci k přijatým dokumentům Klaus s Mečiařem prohlásili, že „*konečné schvalování proběhne ve federálních orgánech*“, o čemž v dohodě není ani zmínky a že „*termín rozdělení federace dohodou národních rad, nijak nepředurčuje cestu a metodu rozdělení. Metoda referenda není předurčena, ani vyloučena.*“²⁴³.

Dne 1. 7. 1992 jednal prezident Havel s předsedy ODS a HZDS Klausem a Mečiařem **v Bratislavě**²⁴⁴ o navrhované vládě. Mečiar po setkání uvedl, že pro vyhlášení svrchovanosti Slovenska a přijetí Ústavy SR není potřebné referendum. „*Referendum nebude o Slovensku, referendum bude o soužití s Českou republikou*“, řekl doslova. Předseda ODS mj. řekl, „*že byl členy nové slovenské vlády požádán, aby se co nejdříve setkali ministři hospodářství ČR a SR a vypracovali deklaraci, ve které by zdůraznili zájem na pokračování optimálních*

²⁴¹ LN 22. 6. 1992

²⁴² Stein E., Česko-Slovensko, konflikt, roztržka, rozpad, Academia, 2000, str. 164

²⁴³ LN 22. 6. 1992 str. 1 a 8

²⁴⁴ LN 2. 7. 1992, str. 1

ekonomických vztahů bez ohledu na vývoj vztahů v dalších oblastech“²⁴⁵. Prezident s vládou i jejím programovým prohlášením souhlasil, zdůraznil však ústavnost procesu zániku federace na základě referenda. „*Jediné co považuji za problematický bod je, že do 30. září musí být dohodou národních rad iniciován proces vyjasnění našeho státoprávního uspořádání, ale je to formulace, která připouští více možností, je trochu dvojznačná, jakoby připouštěla i možnost neústavního rozchodu. Připouští se touto formulací i jiné vystoupení republik z federace než na základě referenda. Byl bych uvítal, kdyby v těchto dohodách bylo jasně řečeno, že o eventuální proměně našeho státu na státy dva rozhodnou do tohoto termínu občané v referendu. To je zatím jediný ústavní způsob, jak lze tuto proměnu provést.*“²⁴⁶. Myšleno je tedy patrně referendem o vystoupení z federace iniciované jednou z republik nebo oběma republikami.

Nová vláda česká byla utvořena z ODS, ODA, KDU-ČSL a KDU, předsedou byl Klaus. Vláda na Slovensku byla utvořena koalici HZDS a SNS, premiérem byl Mečiar. Federální vláda, v čele s Janem Stráským, se opírala o koalici ODS a HZDS. Dne 2. 7. 1992 složila federální vláda slib do rukou prezidenta republiky.

Nová federální vláda předstoupila před Federální shromáždění s **programovým prohlášením**²⁴⁷ dne 16. 7. 1992. Bylo stručné, navíc časově omezené. V podstatě obhajovalo postup vítězných stran ve smyslu přípravy na rozdělení federace. Vláda v něm konstatovala odlišnost zájmů obou republik, že se politické reprezentace ODS a HZDS nedohodly na budoucí podobě státoprávního uspořádání ČSFR. Za povinnost považovala postupovat tak, aby nebyl vyloučen návrat k funkční federaci, ale současně konstatovala, že není možné předložit takový program, který by přesahoval horizont tří měsíců s odůvodněním, že takový dokument by musel obsahovat více kontroverzních variant. Časové omezení nemělo znamenat, že by vláda měla mandát omezený na tuto dobu, ale pokládala za nutné, aby po 30. září předstoupila před FS znovu.

Federální vláda přenesla odpovědnost za další řešení státoprávních problémů na národní rady, které zavázala k uzavření dohody k termínu do 30. 9. 1992. Šlo o zcela specifickou situaci, která neměla oporu v právním řádu, neboť přijetí tohoto programového prohlášení bylo

²⁴⁵ LN 22. 6. 1992, str. 8

²⁴⁶ LN 22. 6. 1992, str. 8

²⁴⁷ http://www.psp.cz/eknih/1992fs/tisky/t0025_00.htm

vázáno na schválení třípětinovou většinou FS, kdežto další programové prohlášení, přijímané po uběhnutí stanovené lhůty, rozšířené programové prohlášení bylo přijímáno již pouze většinou prostou. Vláda se zároveň zavázala neměnit federální charakter státu a kurs jeho současné politiky do doby „než bude ústavní cestou vyřešeno státoprávní uspořádání“²⁴⁸ ČSFR. To zcela zjevně nekorespondovalo se třemi hlavními prioritami, které si vláda předsevzala: „Vláda chce za prvé pokračovat ve všech procesech započatých po listopadu 1989, navrhuje dále výraznou redukci počtu i velikosti ústředních orgánů státní správy a přesun řady kompetencí zčásti na zbývající federální ústřední orgány, zčásti na orgány republik. Konečně v souladu s očekávanými dohodami národních rad je připravena navrhnout řešení státoprávního uspořádání.“²⁴⁹

Přestože v rozpravě poslanců FS zazněly zásadní argumenty proti vládou navrhovaným řešením, především co se týče budoucího státoprávního řešení (vláda byla označena za vládu likvidační), FS její programové prohlášení přijalo a nová federální vláda získala důvěru. Kritiku, že nová vláda má být jen vládou likvidační, se pokusil vyvrátit její premiér konstatováním, že „není spojitelné být vládou, která udržuje federaci a zároveň ji likviduje... právě proto si určila ten časový horizont, který si určila“²⁵⁰. Závěrem vláda konstatovala, že je „připravena předstoupit před Federální shromáždění s rozšířeným programovým prohlášením, které bude respektovat vyřešení státoprávního uspořádání.“²⁵¹. Nutno podotknout, že platná právní úprava neposkytovala řešení v případě opakovaného odepření důvěry vládě jmenované prezidentem, neobsahovala v daném případě možnost rozpustit parlament, vypsat nové volby ani učinit jiné vhodné opatření. Místopředseda federální vlády Filkus R. řekl: „Budeme se i nadále pohybovat v ústavním prostoru, který odpovídá ČSFR“²⁵². Čalfa, expremiér vlády ČSFR na otázku: „Jak vlastně vidíte budoucnost Československa jako federace?“, odpověděl: „Nepřiliš růžově, řekl bych dokonce, že federace je v tuto chvíli už mrtvá.“²⁵³

Programové prohlášení české vlády přijala ČNR na schůzi konané dne 13. 7. 1992²⁵⁴. V jeho textu není výslovně zakotven program této vlády na řešení státoprávních otázek. Předseda

²⁴⁸ http://www.psp.cz/eknih/1992fs/tisky/t0025_00.htm

²⁴⁹ LN 17. 7. 1992, str. 1

²⁵⁰ E. Stein, Česko-Slovensko, konflikt, roztržka, rozpad, Academia, 2000, str. 326

²⁵¹ http://www.psp.cz/eknih/1992fs/tisky/t0025_00.htm

²⁵² LN 3. 7. 1992, str. 2

²⁵³ Nedělní LN 4. 7. 1992, str. 5

²⁵⁴ <http://www.psp.cz/eknih/1992cnr/stenprot/002schuz/s002001.htm>

vlády ČR Klaus v projevu uvedl, že na Slovensku se v posledních volbách prosadila „politická reprezentace, která usiluje o výraznou a rychlou národní emancipaci Slovenska a o to, aby se slovenská svébytnost ztvárnila v jeho faktické svrchovanosti a mezinárodně právní subjektivitě, tedy ve vlastní státnosti, doprovázené všemi atributy, které k tomu patří“. Zdůraznil, že s ohledem na to, hodlá česká vláda postupovat ústavní cestou k přípravě všech opatření nutných k tomu, aby Slovensku byla rovnocenným partnerem, aby byla svébytným státním celkem a „aby v případě neúspěchu dalších státoprávních jednání, ochromení federálních orgánů nebo v případě právního nebo faktického vystoupení Slovenské republiky z ČSFR byla Česká republika schopna existovat jako samostatný stát“. V závěru svého projevu Klaus prohlásil, že „vláda má mandát k tomu, aby spolu s Českou národní radou položila základy České republiky jako svébytného státního celku, schopného samostatné státní existence“. Zdali tato vláda, s omezeným mandátem, společně s Českou národní radou, skutečně mandát, o němž hovořil předseda české vlády, měla, je otázkou.

Programové prohlášení ČNR bylo přijato a důvěra české vládě byla vyslovena. Výhrady poslanců opozičních stran lze shrnout následovně. „Programovým prohlášením se line snaha vlády České republiky převzít kompetence dané ústavním zákonem federaci. Lze to dokladovat například v oblasti zahraniční politiky konstatováním její připravenosti převzít mezinárodní závazky ČSFR, v ekonomické oblasti řešením měnové a finanční politiky, úpravou podnikání, zahraničně obchodních aktivit, energetiky, dopravy a dalších. Vláda bez jakéhokoliv dalšího zdůvodňování chce realizovat reformu trestního a občansko právního zákonodárství, konstituovat justiční systém a transformovat oblast prokuratury, aniž na to má platné ústavní pravomoci.“²⁵⁵. V programovém prohlášení se vláda také zavázala připravit a předložit ČNR návrh Ústavy ČR.

Programové prohlášení vlády SR přijala SNR na schůzi konané ve dnech 14. a 15. 7. 1992²⁵⁶. V části týkající se státoprávní oblasti vycházelo prohlášení z „dosiahnutie reálneho rovnoprávného postavenia českého a slovenského národa. Vyhlasujeme, že v úsilí o dovършение emancipácie budeme dôsledne kráčať ústavnou cestou, zodpovedajúcou medzinárodne platným uzneseniam a ústavným zákonom ČSFR.“ Dále bylo řečeno, že vláda vyjadřuje zájem na rozvoji dalšího soužití a spolupráce s Českou republikou, přičemž „bude usilovať o pokojné a korektné sformovanie nového vzťahu k Českej republike, vytvorenie takého modelu

²⁵⁵ <http://www.psp.cz/eknih/1992cnr/stenprot/002schuz/s002009.htm>

²⁵⁶ <http://www.nrsr.sk/dk/Download.aspx?MasterID=75401>

spolužitia Českej republiky a Slovenskej republiky, v rámci ktorého dôjde i k završeniu emancipačného procesu získaním medzinárodno-právnej subjektivity Slovenska. V tomto procese vláda uznáva postupnosť ústavných krokov, ktoré spočívajú vo vyhlásení zvrchovanosti Slovenskej republiky, v prijatí Ústavy Slovenskej republiky, v usporiadaní referenda o novom usporiadaní vzťahov s Českou republikou a v ich zmluvnom zabezpečení a vo vykonaní opatrení na získanie medzinárodno-právnej subjektivity Slovenskej republiky. “

m/ Deklarace SNR o svrchovanosti

Dne 17. 7. 1992 přijala SNR usnesenie SNR č. 26/1992, o **Deklarácii Slovenskej národnej rady o zvrchovanosti Slovenskej republiky** (dále také jen „deklarace“). Její přijetí bylo propagováno a zároveň odkládáno velmi dlouhou dobu. HZDS jako vítězná strana ve volbách naplnila jeden z bodů svého volebního programu. Druhý bod programu, že přijme Ústavu SR, splnila dne 1. 9. 1992). Slovenská národní rada slavnostně vyhlásila, že tisícileté úsilí slovenského národa o svébytnost se naplnilo, deklarovala přirozené právo slovenského národa na sebeurčení ve smyslu mezinárodních smluv a vyhlásila svrchovanost Slovenské republiky jako suverénního státu slovenského národa. Deklarace, která nebyla přijata ani jako zákon, však deklarovala ve skutečnosti již deklarované. *„Čo deklaruje naša deklarácia? Deklaruje prirodzené právo slovenského národa na samourčenie, deklaruje vôľu slobodne si utvárať spôsob a formu národného a štátneho života, deklaruje zvrchovanosť Slovenskej republiky ako základ suverénneho štátu slovenského národa. Ale ved' toto všetko je už nie iba deklarované, ale dokonca ústavne zakotvené. Je to zakotvené v ústavnom zákone o československej federácii z roku 1968. V ústavnom zákone sa uznáva právo na samourčenie každého národa, aj slovenského. Uznáva sa právo každého národa slobodne si utvárať spôsob a formu svojho národného a štátneho života. Uznáva sa suverenita, zvrchovanosť každého národa a jeho právo na samourčenie až do oddelenia, čiže právo na vytvorenie vlastného suverénneho štátu. To všetko je už súčasťou ústavného práva viac než 20 rokov. Načo to máme znovu deklarovať a tváriť sa pritom, že prežívame historickú chvíľu? Prečo sa chceme vlámať do otvorených dverí?“*²⁵⁷. Ve státoprávním postavení Slovenska se přijetím deklarace nezměnilo nic. Její obsah mohl pouze zdůraznit již ústavně zakotvené principy. V rozporu s ústavním zákonem o československé federaci nebyla, ovšem stala se výrazným politickým signálem ke konci federace.

²⁵⁷ <http://www.nrsr.sk/dk/Download.aspx?MasterID=71565>, z rozpravy J. Čarnogurský

Dne 18. 7. 1992 předložil předseda SNR předsedovi ČNR návrh na nové státoprávní uspořádání v podobě soustátí. Česká strana, prostřednictvím předsedy české vlády, vyslovila respekt slovenskému nesouhlasu s dosavadním státoprávním uspořádáním, rozdělení federace a ustanovení dvou zcela samostatných států s úplnou mezinárodně právní subjektivitou označila za nutné. Nabídku slovenské strany na přeměnu federace v soustátí odmítla s tím, že nejprve je třeba stát úplně rozdělit a „*pak se uvidí*“²⁵⁸.

n/ Abdikace prezidenta ČSFR

Dne 3. 7. 1992 se uskutečnily volby prezidenta republiky. Václav Havel byl jediným kandidátem a neuspěl ani v prvním ani ve druhém kole. Dne 5. 7. 1992 skončilo jeho dvouleté funkční období, na základě dubnové novely ústavního zákona o československé federaci ústavním zákonem č. 206/1992 Sb., zůstal ve funkci do doby, než složí slib nově zvolený prezident, nejdéle však tři měsíce.

Téhož dne, kdy SNR přijala deklaraci o svrchovanosti SR, **ohlásil prezident Havel svoji abdikaci**. Učinil tak **dopisem ze dne 17. 7. 1992**, adresovaným Federálnímu shromáždění, citoval z něho místopředseda FS Zelenay R. na schůzi dne 30. 7. 1992:

*"Federálne zhromaždenie, Praha. Vážené panie poslankyne a vážení páni poslanci! Týmto vám oznamujem, že dňa 20. júla 1992 o 18.00 hodine odstupujem z funkcie prezidenta Českej a Slovenskej Federatívnej Republiky. Václav Havel."*²⁵⁹.

Odchod z funkce avizoval prezident již v předešlém období. Svou rezignaci odůvodnil tím, že nemůže plnit nadále závazky vyplývající ze slibu věrnosti ČSFR a její ústavě způsobem, který by byl v souladu s jeho založením, přesvědčením a svědomím. „*Pokusem o důsledné plnění tohoto slibu bych se mohl stát dokonce překážkou rozsáhlých změn naší státnosti, k nimž naše země po posledních parlamentních volbách směřuje, a emancipačních snah Slovenské republiky, jejichž politickým výrazem je i Deklarace o svrchovanosti, přijatá dnes Slovenskou národní radou.*“²⁶⁰. Jako již emeritní prezident československého státu k tomu uvedl, že

²⁵⁸ Rychlík J., Rozpad Československa, Česko-slovenské vztahy 1989-1992, AEP, Bratislava 2002, str. 291

²⁵⁹ <https://www.psp.cz/eknih/1992fs/slsn/stenprot/002schuz/s002019.htm>

²⁶⁰ LN 18. 7. 1992, str. 1

„nového uspořádání česko-slovenských vztahů v rámci federace, které by vyhovovalo oběma stranám, se nepodařilo dosáhnout; nic podstatného se nezměnilo ani v územním členění republiky; nové ústavy přijaty nebyly, naopak česko-slovenská krize vrcholila.“²⁶¹.

Poprvé v dějinách československého státu nebyl prezident zvolen a nebyl již zvolen nikdy. Přestože svou podstatou není demokratické uspořádání státu závislé na jedné osobnosti, je ústavní řád parlamentní republiky založen na řádném fungování a vzájemných vazbách na sobě nezávislých orgánů, které se vzájemně kontrolují a vyvažují. Zmíněným právním stavem byl dočasně narušen jeden ze základních a rozhodujících principů právního státu, princip dělby státní moci. Veškeré pravomoci prezidenta republiky přešly na vládu, včetně práva rozpustit parlament, kterému byla vláda odpovědná. Havlovo nezvolení vyprovokovalo v českých zemích silné protislovenské protesty.

Dne 22. 7. 1992 se předsedové národních vlád sešli v Bratislavě. Shodli se, že *„výsledky dialogu mají charakter politické dohody, která nenahrazuje aktivitu zákonodárných a státních orgánů.“²⁶²*. Z jednání vzešla nová politická dohoda, která již vycházela z předpokladu co nejlepšího možného řešení ukončení federace. *„Podle V. Klause by zákon o zániku měl obsahovat dvě řešení: FS přikáže postup nebo nabídne alternativní formy. Měly by existovat čtyři základní formy rozpadu: deklarace FS, oboustranná dohoda národních rad, referendum, vystoupení jedné z republik“²⁶³*. *„Dohoda se dotkla i otázek ekonomických, budoucnosti některých federálních orgánů, převádění dalších kompetencí, reorganizací federální Bezpečnostní informační služby a Československého rozhlasu a televize, atd.“²⁶⁴*.

V návaznosti na jednání předsedů národních vlád proběhla o čtyři dny později, opět v Bratislavě, schůzka představitelů předsednictev národních rad, *„aby okázale demonstrovali přátelskou ochotu zkoumat způsoby realizace dohody, k níž dospěly vůdcové jejich politických stran.“²⁶⁵*. Dohodli se na vytvoření komise pro rozpracovávání otázek budoucí spolupráce ČR a SR v oblasti zahraničněpolitické, vojenské, ekonomické a občanskoprávní. K dohodě o možných variantách rozpadu federace, na kterých se dohodly ODS a HZDS, *„oba předsedové poznamenali, že iniciativu přenechávají federální vládě a Federálnímu*

²⁶¹ Gjuričová A., Kopeček M. (eds.), Kapitoly z dějin české demokracie po roce 1989, Paseka, 2008, str. 44

²⁶² LN 23. 7. 1992, str. 1

²⁶³ Tamtéž

²⁶⁴ Tamtéž

²⁶⁵ Stein E., Česko-Slovensko, konflikt, roztržka, rozpad, Academia, 2000, str. 169

shromáždění. Pokud by FS neuskutečnilo potřebné kroky k rozdělení federace, dostaly by podle předsedy SNR slovo národní rady, které se dohodnou na rozdělení ČSFR.“²⁶⁶.

Další kolo jednání představitelů ODS a HZDS osud československé federace zpečetilo. Uskutečnilo se dne 26. 8. 1992 v Brně. „*Optimální by bylo, kdybychom se dohodli na datu zániku federace, prohlásil před začátkem jednání místopředseda ODS Miroslav Macek.*“²⁶⁷. To se stalo realitou. ODS a HZDS přijali harmonogram dalších postupů řešení státoprávního uspořádání, poprvé bylo stanoveno datum. Dne 1. 1. 1993 mělo dojít ke vzniku dvou samostatných států – České republiky a Slovenské republiky. Postup vypadal zhruba tak, že nejprve „*bude schválen ústavní zákon o zániku federace a ústavní zákon o dělení majetku federace, a konečně, že vztahy mezi oběma nástupnickými státy se mají řešit buď formou „balíku smluv“ (Klaus), nebo formou „generální smlouvy“ (Mečiar). Dohodli se rovněž, že budou koordinovat své postupy ve Federálním shromáždění, aby předešli komplikacím a zejména patovým situacím.*“²⁶⁸.

o/ Ústava Slovenské republiky

Příprava ústavy slovenské republiky probíhala již od února roku 1990, kdy SNR vytvořila komisi pro její přípravu. Dne **1. 9. 1992 přijala SNR ústavní zákon č. 460/1992 Zb.**, Ústavu Slovenskej republiky (dále jen „**Ústava SR**“). Předseda SNR při této příležitosti zdůraznil, že „*jej prijatie je osudovým prelomom vo vyše tisícročnej histórii slovenského národa. Prijatím tohto dokumentu a konštituovaním plne samostatnej Slovenskej republiky sa naplnila historická túžba slovenského národa po vlastnom štáte a otvoril sa priestor pre budovanie vo všetkých smeroch svobodného a demokratického štátu, ktorý si ctí práva a slobody občanov, hodnoty demokracie a humanizmu.*“²⁶⁹. Ústava SR byla přijata jako **ústava svrchovaného státu**. „*Ústavne sa prvýkrát v dejinách deklarujú všetky práva a znaky slovenskej štátnosti. Konštituuje sa Slovenská republika ako plnoprávny suverénny subjekt. Ide o zvrchovaný, demokratický a právny štát s parlamentnou formou vlády, s výraznými prvkami priamej demokracie, s tendenciami štátu spravodlivého, ktorý vychádzajúc z trhovej ekonomiky rešpektuje aspekty sociálne a ekologické. Dôsledne sa akcentuje princíp, že štátna moc*

²⁶⁶ LN 23. 7. 1992, str. 1

²⁶⁷ LN 27. 8. 1992, str. poslední

²⁶⁸ Gronský J., Komentované dokumenty k ústavním dějinám Československa, díl. IV, Karolinum 2007, str. 468

²⁶⁹ <http://www.nrsr.sk/dl/Browser/Document?documentId=71567>

*pochádza od občanov.*²⁷⁰. Prijetím Ústavy SR bylo částečně naplněno ustanovení článku 142 odst. 2 ústavního zákona o československé federaci („do doby přijetí ústavy České republiky a ústavy Slovenské republiky řídí se ústavní poměry těchto republik tímto ústavním zákonem a ostatními ústavními předpisy“). Přijetí ústav na úrovni republik se předpokládalo.

Ústava SR zcela nezávisle a suverénně konstituovala veškeré orgány státní moci a správy, včetně prezidenta republiky, jako hlavy státu, „*ktorý je jedným zo základných atribútov slovenskej štátnosti*“²⁷¹. V preambuli se Ústava SR přihlásila k historickému odkazu velkomoravské tradice ve smyslu cyrilo-metodějského duchovního dědictví. Začíná slovy, „*my, národ slovenský*“ a dále „*teda my očania Slovenskej republiky, usnásíme sa prostredníctvom dvojích zástupcov na tejto ústave...*“. K tradici československé státnosti se výslovně nepřihlásila. Z důvodové zprávy však vyplývá, že vychází a zároveň odkazuje i na Listinu jako ústavní zákon Federálního shromáždění ČSFR. Možný rozpor s federálním právním řádem lze shledat především v ustanovení čl. 152 odst. 1 Ústavy SR. Jedná se o tzv. recepční ustanovení, které stanoví, „*že ústavné zákony, zákony a ostatné všeobecne záväzné právne predpisy zostávajú v Slovenskej republike v platnosti, ak neodporujú tejto ústave*“. Tento článek nadřadil Ústavu SR nad všechny právní předpisy slovenské i federace s tím, že v případě jejich prohlášení za odporující Ústavě SR nebylo ovšem možno provést jejich změny, či je zrušit příslušnými orgány SR, a to vzhledem k odložené účinnosti druhé věty odst. 1 čl. 152 Ústavy SR.

V čl. 156 Ústavy SR byla stanovena účinnost dnem vyhlášení s tím, že účinnost některých ustanovení byla odložena do okamžiku provedení příslušných změn souvisejících se změnou ústavněprávních poměrů ČSFR. Tímto ustanovením byl v podstatě obejit zcela zřejmý fakt, že z formálního hlediska se jednalo o tzv. plnou ústavu, ústavu zcela suverénního státu. V žádném z ustanovení Ústavy SR nebylo výslovně uvedeno, že je respektován federální právní řád, ani se nepřihlásila k československé státnosti. „*Pokiaľ ide o otázku účinnosti Ústavy sa navrhuje, aby Ústava Slovenskej republiky nadobudla účinnosť dňom vyhlásenia, t. j. dňom jej uverejnenia v Zbierke zákonov. Pritom je možné účinnosť, niektorých ustanovení, ako sú napr. ustanovenia o hraniciach republiky, vyhostení alebo vydání občana inému štátu, daniach a poplatkoch, vyhlásení vojnového stavu, vypovedaní vojny, hlavnom velení ozbrojených síl, viazať na uskutočnenie príslušných zmien ústavných pomerov Českej a*

²⁷⁰ <http://www.nrsr.sk/dl/Browser/Document?documentId=75408>, důvodová zpráva

²⁷¹ <http://www.nrsr.sk/dl/Browser/Document?documentId=75408>, důvodová zpráva

*Slovenskej Federatívnej Republiky. V tomto smere sa počíta ešte s dohodami medzi Slovenskou republikou a Českou republikou.*²⁷². „*Aktom prijatia tejto Ústavy spoločný štát nezaniká. Vládný návrh rešpektuje kontinuitu právneho poriadku, a to aj na úrovni federácie.*“²⁷³. Ústava SR nabyla účinnosti dne 1. 10. 1992, aniž by federace přestala existovat. Ani jedna z republik neměla právo přijímat ústavu samostatného státu, proto přijetí Ústavy SR nebylo v souladu s platným právním řádem.

p/ Návrh ústavního zákona o způsobu zániku československé federace

Podle dohody HZDS a ODS z června 1992 měla být ČSFR zrušena „legitimně“ (patrně se tím rozumělo i legálně). Teoreticky přicházely v úvahu následující varianty:

1. vystoupení jedné z republik jako výsledek referenda v ní konaného (platná právní úprava podle čl. 1 odst. 2 a čl. 6 odst. 2 ústavního zákona č. 327/1991 Sb., o referendu);
2. zrušení ČSFR na základě referenda iniciovaného FS (za současné novelizace ústavního zákona č. 327/1991 Sb., o referendu; návrh novely předpokládal, že by FS mělo možnost vyhlásit referendum v celé ČSFR na její rozdělení ČSFR);
3. zrušení ČSFR na základě ústavního zákona FS schváleného v referendu;
4. zrušení ČSFR ústavním zákonem FS bez referenda (toto řešení bylo v této fázi jednání o uskutečnění zániku státu považováno za nevhodné a nedoporučovalo se k němu uchýlit, nakonec bylo zvoleno);
5. zrušení ČSFR deklarací FS bez referenda (tento způsob zániku státu by ovšem měl patrně význam politický, jelikož československý právní řád deklaraci jako právní formu nezná);
6. zrušení ČSFR dohodou národních rad republik bez referenda (tento způsob zániku byl považován též za nevhodný; federace, která by ústavním zákonem zmocnila ČR a SR, aby smlouvou mezi sebou uzavřenou rozhodly o zrušení ČSFR a o přechodu její státní moci, majetku atd. na republiky, by byla patrně pojmově nemožná, jelikož by se tak federace sama

²⁷² <http://www.nrsr.sk/dl/Browser/Document?documentId=75408>, důvodová zpráva

²⁷³ <http://www.nrsr.sk/dl/Browser/Document?documentId=75408>, důvodová zpráva

zbavila své suverenity, kterou měla podle platné právní úpravy vykonávat a chránit a tak by se vlastně sama zrušila).

Vláda ČSFR připravila návrh ústavního zákona o způsobu zániku České a Slovenské Federativní Republiky a předložila jej Federálnímu shromáždění na konci září 1992 k projednání. Ve stejné době předkládaly své návrhy i skupiny poslanců. Jejich návrhy vycházely z požadavku referenda o případném zrušení federace.

Federální shromáždění návrh ústavního zákona o způsobu zániku ČSFR²⁷⁴ projednávalo na schůzi dne 1. 10. 1992. Návrh nebyl přijat ani v jedné části sněmovny FS (v důsledku nejednotnosti hlasování poslanců HZDS). Byla tak vyloučena i možnost dohodovacího řízení. Návrh nabízel již pouze čtyři ze šesti z uvažovaných způsobů. Ukončení federativního svazku buď deklarací FS o zániku federace, nebo oboustrannou dohodu národních rad nebo referendem, vystoupením jedné z republik. Z důvodové zprávy vyplývá, že je zpracován „*k realizaci programového prohlášení vlády ČSFR, v němž se vláda ČSFR zavázala, že připraví, a pokud k tomu bude zmocněna, navrhne podmínky pro hladké fungování dvou svrchovaných států s mezinárodně právní subjektivitou*“ s tím, že by měl „*zabezpečit legalitu a legitimitu procesu zániku československé federace*“. Zajímavým způsobem byl v návrhu řešen předpokládaný finanční nárok na rozpočty republik: „*Provedení referenda představuje finanční dopady na státní rozpočty České a Slovenské Federativní Republiky, České republiky a Slovenské republiky; přijetí ostatních aktů žádné finanční dopady nepředstavuje*“.

r/ Projekt unie

Poslední záchranou společného československého státu mohl být projekt transformace československé federace do Česko-Slovenské Unie. Projekt unie nebyl zcela nový. „*Stačí si přečíst původní návrh autonomie Slovenska zpracovaný na žádost Hlinkovy Slovenské ľudové strany (HSLŠ) v roce 1921 profesorem práva Vojtechem Tukou (později odhaleným a odsouzeným maďarským špiónem). Současníka bude jistě zajímat už tehdy proklamovaný požadavek samostatné mezinárodně-právní subjektivity včetně samostatného členství ve Společnosti národů, t.j. v organizaci, na kterou navazuje dnešní OSN*“²⁷⁵. Autorem konceptu

²⁷⁴ http://www.psp.cz/eknih/1992fs/tisky/t0072_00.htm, tisk 72 FS 1992-1992 a https://www.psp.cz/eknih/1992fs/tisky/t0099_00.htm, tisk 99 FS 1992-1992

²⁷⁵ Rychlík J., LN 28. 6. 1992, str. 8

projektu Česko-Slovenské Unie je doc. Ján Gronský, který zpracoval dokument Poznámky k řešení státoprávního uspořádání ze dne 8. 7. 1992. Zpracoval jej jako podklad pro pracovní komisi ČSSD²⁷⁶. Úvodem poznámek jsou shrnuty negativní postoje české pravice k dalšímu řešení státoprávního spojení českého a slovenského, které byly způsobeny falešnými obavami z vítězství levice na Slovensku a snahou o její eliminaci. Zmíněna je neochota pravice ponechat rozhodnutí o dalším trvání společného státu na občanech, za současného konstatování, že spor o formu státoprávního uspořádání ohrožuje úspěšné dokončení radikální ekonomické transformace po vzoru thatcherismu. Následuje návrh základních zásad fungování Unie a výčet orgánů Unie. Unie mohla zachránit česko-slovenské státní spojení.

Na stejné schůzi, na níž Federální shromáždění odmítlo návrh ústavního zákona o způsobu zániku československé federace, přijalo FS usnesení č. 58, podle kterého žádalo předsednictvo FS neprodleně ustanovit **komisi pro přípravu ústavního zákona o transformaci československé federace do Česko-Slovenské Unie**²⁷⁷. Návrh usnesení předložila opoziční ČSSD prostřednictvím poslance Miloše Zemana²⁷⁸. S návrhem nesouhlasili pouze poslanci ODS, SNS a KDU-ČSL. Na základě příslušného ústavního zákona mělo dojít k transformaci ČSFR do Česko-Slovenské Unie, v níž princip by byl každý za své. Byly by oddělené rozpočty, ale společná zahraniční a obranná politika. Cílem mělo být spravování společných zájmů ČR a SR - respektujících svoji suverenitu - v rozsahu kompetencí, které jí měly být republikami svěřeny. V návrhu usnesení bylo zakotveno, že Unie vstoupí v platnost po proběhnuvším referendu konaném v obou republikách. Zánik Česko-Slovenské Unie měl nastat okamžikem vstupu republik do Evropské unie. Kompetence delegované na Unii měly tímto okamžikem přejít na obdobné orgány Evropské unie. Premiér české vlády Klaus označil vytvoření Unie, včetně zásad, na nichž měla být založena, za zásadní a pro další demokratický vývoj v naší zemi hrozivý posun, který směřuje k ohrožení samotných základů polistopadových změn. Dále Klaus konstatoval, že československý stát čelí tři roky nepřetržitému slovenskému tlaku na jeho rozbití, ale že nedopustí, aby přetrvávání „jeho karikatury v podobě dvojdomku či československé unie, které nám bylo jednáním parlamentu opět vnucováno.“²⁷⁹ Jeho plánům na urychlené provedení ekonomické reformy byla patrně transformace státoprávního útvaru československého překážkou, neboť v obhajobě nevhodnosti unie použil argumentu, že „takový státní útvar není v zájmu občanů

²⁷⁶ Gronský J., Komentované dokumenty k ústavním dějinám Československa, díl. IV, Karolinum 2007, str. 463

²⁷⁷ Tamtéž str. 504

²⁷⁸ <https://www.psp.cz/eknih/1992fs/slsn/usneseni/u0058.htm>, též LN 3. 10. 1992, str. 3

²⁷⁹ LN: 2. 10. 1992, str. 1

*České republiky a my ho nebudeme v žádném případě vytvářet*²⁸⁰. Celý projekt Česko-Slovenské Unie skončil zmíněným usnesením FS. Nebyla utvořena ani komise, a to v důsledku obstrukce české vládní koalice, která odmítla do této komise vyslat své zástupce.

s/ Pokračování jednání reprezentací (podzim 1992)

Dne **6. 10. 1992** se Klaus s Mečiarom setkali v Jihlavě, a to za účasti místopředsedů federální vlády. Z iniciativy ODS přijali dokument **Dílčí komuniké z jednání ODS - HZDS**²⁸¹, který na jednu stranu pouze rekapituloval původní stanoviska stran a plnění společných dohod mezi ODS a HZDS, avšak na stranu druhou, politicky dosáhl vůle Klause, neboť HZDS se otevřeně vyslovila proti unii i konfederaci a zavázala se prosadit rozdělení ČSFR. V komuniké je konstatován nedostatek vůle obou zúčastněných na pokračování státoprávního svazku československého ve formě federace, konfederace i unie. Koaliční partneři se v tomto politickém dokumentu vzdali svých závazků ve prospěch dosažení „něčeho společného“, zavázali se neprosazovat vůli k pokračování československé státnosti založené na zmíněných státoprávních formách. Naopak přijali závazek prosazovat uzavření dílčích dohod jako je celní unie, měnová a platební dohoda a další. Přijetí tohoto dokumentu bylo považováno za podmínku pro další jednání. Byl potvrzen termín zániku federace k 1. 1. 1993, kdy zároveň měly vstoupit v platnost dílčí smlouvy přijaté národními radami, jejichž ratifikace mělo být dosaženo do konce roku. Z přijatého postupu bylo již zřejmé, že nebude nadále možné hovořit o společném rozpočtu na rok 1993, který byl podle Klause v uplynulých dvou letech založen na občanské solidaritě mezi občany ČR a SR: „*Transfer peněz, putujících z Čech a Moravy na Slovensko, byl nemalý a byl obhajovatelný jedině principem této solidarity*“²⁸². Vývoj se nadále ubíral již jen směrem k zániku československé federace. Další jednání mělo pokračovat dne 10. 10. 1992 na zámku v Kolodějích.

t/ Druhý velký kompetenční zákon

Federální shromáždění neschválilo návrh zákona o způsobu zániku federace, ale dalo souhlas k tzv. "druhému velkému kompetenčnímu zákonu", který v podstatě umožnil přechod zbývajících kompetencí z federace na republiky. Dne 8. 10. 1992 schválilo FS ústavní zákon

²⁸⁰ LN: 2. 10. 1992

²⁸¹ str. 153 této práce

²⁸² LN 7. 10. 1992, str. 1

č. 493/1992 Sb., kterým se mění a doplňují ústavní zákon č. 143/1968 Sb., o československé federaci, ve znění pozdějších ústavních zákonů, a některé další zákony (druhý velký kompetenční zákon). Ideovým východiskem návrhu zákona bylo plnění závazku vlády z programového prohlášení federální vlády, schváleného FS dne 16. 7. 1992 a dohoda koaličních partnerů z Jihlavy. Došlo k rozsáhlé novelizaci celého ústavního pořádku, především k novele ústavního zákona o československé federaci, Ústavy z roku 1960 a řadě dalších ústavních zákonů a zákonů. Nově byly vymezeny působnosti mezi ČSFR, ČR a SR, a to zejména s odůvodněním, aby pravomoci, které není nutno vykonávat centrálně na úrovni federace, byly převedeny na ČR a SR. Došlo k redukci počtu federálních ústředních orgánů státní správy z dosavadních 13 na 5, zrušeny byly federální ministerstva zahraničního obchodu, práce a sociálních věcí, kontroly, dopravy, spojů, pro strategické plánování, Federální pro životní prostředí a Federální úřad pro hospodářskou soutěž.

Nejvýrazněji se druhý velký kompetenční zákon dotkl **vymezení kompetencí mezi federací a republikami**. Na republiky byla přenesena možnost uzavírat mezinárodní smlouvy (čl. 7 odst. 2 ústavního zákona o československé federaci), což původní úprava neumožňovala. Rovněž úprava civilní ochrany obyvatelstva byla přenesena na republiky [čl. 7 odst. 1 písm. b) ústavního zákona o československé federaci]. Zcela nově zavedený pojem civilní obrana „*lépe vystihuje okolnost, že jde o humanitární činnost nebojové povahy, spočívající zejména v ochraně života a zdraví obyvatelstva před následky nepřátelských útoků vedených vojenskými bojovými prostředky, a je v souladu s Ženevskými úmluvami*“. Dosavadní zákonná úprava zahraniční politiky republik, v souladu se zahraniční politikou ČSFR a na základě jejího pověření uzavírat mezinárodní dohody (úprava založená ústavním zákonem č. 556/1991 Sb.), byla nahrazena oprávněním republik uzavírat svým jménem dvoustranné mezinárodní dohody ve věcech jim svěřených, a to již bez zvláštního pověření federálních orgánů (čl. 7 odst. 2 ústavního zákona o československé federaci). „*Uzavírat mezinárodní smlouvy a nést odpovědnost za plnění závazků z nich vyplývajících může jen ten subjekt, který má zejména právní prostředky k realizaci těchto závazků.*“²⁸³ Práva a povinnosti z mezinárodní dohody pak nese republika, která ji uzavřela (dohoda se týká jejího území, jejích státních občanů atd.). V čl. 7 ústavního zákona o československé federaci byl doplněn nový odstavec 3, který stanovil oprávnění republik, v souladu se zahraniční politikou ČSFR, uzavírat se součástmi federativních a spolkových států dohody o spolupráci v oblastech zde vypočtených, jakož i u

²⁸³ http://www.psp.cz/eknih/1992fs/tisky/t0073_01.htm, důvodová zpráva

těchto subjektů zřizovat diplomatická zastoupení. Čl. 10 byl vypuštěn, čímž byla federace vyloučena z možnosti tvorby strategií a koncepcí hospodářského a sociálního rozvoje ČSFR, včetně rozvoje vědy a zapojení do mezinárodních hospodářských uskupení, jakož i ze zmocnění k zákonné úpravě strategického plánování, která doposud přijata nebyla. Vypuštění tohoto článku bylo odůvodněno skutečností, že se jedná o ustanovení obsoletní „*a v súčasnosti sa nachádza už mimo ekonomickej reformy resp. celej transformácie ekonomických vzťahov a procesov*“²⁸⁴. V ustanovení čl. 14 ústavního zákona o československé federaci vzniklo oprávnění republik vytvořit své emisní banky. Předpokladem a podmínkou jejich vytvoření bylo rozdělení Státní banky československé. Novelizací ustanovení čl. 16 ústavního zákona o československé federaci týkající se úpravy hospodářských vztahů byla působnost federace omezena pouze na oblast nástrojů zahraniční obchodní politiky, která měla být prováděna v součinnosti s oběma republikami. Zákonná úprava svěřená federaci pro oblast hospodářských vztahů se zahraničím zůstala zachována. V čl. 17 ústavního zákona o československé federaci byla v působnosti federace ponechána pouze úprava energetického hospodářství a výroby, rozvodu elektřiny, plynu a tepla. Dosavadní čl. 17 odst. 1 a 2 týkající se tvorby společných zásad a hospodářské politiky byly vypuštěny s odůvodněním, že toto ustanovení má pouze deklaratorní povahu a je bez právního významu s tím, že ekonomické zabezpečení obranyschopnosti ČSFR bylo systematicky přesunuto do čl. 7 odst. 1. V oblasti dopravy (čl. 19) došlo k významnému posunu řady působností z federace na republiky, federaci byla ponechána pouze právní úprava ve věcech dopravy a výkon státní správy a státního dozoru pouze v námořní a letecké dopravě. Určování jednotných pravidel dopravního a přepravního provozu a stanovení zásad dopravní politiky bylo vypuštěno. Podobně jako v oblasti dopravy došlo k zúžení kompetence federace i v oblasti spojů, do působnosti republik přešla emise poštovních známek a jiných poštovních cenin, organizování jednotné soustavy pošt a organizování a řízení jednotné soustavy telekomunikací (čl. 20). Federaci byla ponechána zákonná úprava ve věcech pošt a telekomunikací [čl. 20 písm. a) ústavního zákona o československé federaci] a určování jednotných tarifů poštovního a telekomunikačního mezinárodního provozu a rozdělování kmitočtového spektra mezi republiky a federaci a výkon státní správy vyplývající z mezinárodních závazků [čl. 20 písm. b) ústavního zákona o československé federaci]. Oblast životního prostředí se stala záležitostí republikovou. Nově byla upřesněná problematika mírového využívání jaderné energie. Na republikovou úpravu byla přenesena oblast práce, mezd a sociální politiky (čl. 22). Federaci byla ponechána pouze

²⁸⁴ <http://www.psp.cz/eknih/1992fs/slsn/stenprot/004schuz/s004042.htm>, zpravodajská zpráva, ak. Čič M.

zákonná úprava ve věcech vyplývajících z pracovních vztahů, služebních poměrů zaměstnanců v orgánech ČSFR a v nich řízených organizacích a problematika nemocenského a důchodového pojištění a státních dávek sociálního zabezpečení. Otázky práce a mezd, sociálního zabezpečení, důchodového pojištění a státních dávek byly svěřeny do působnosti republik. Postavení republik bylo posíleno i v oblasti státní statistiky (čl. 23 ústavního zákona o československé federaci), resp. „*při stanovování statistických ukazatelů potřebných pro posuzování vývoje federace, stanovení statistických ukazatelů politických pro plnění mezinárodních závazků a plnění povinností vyplývajících z mezinárodních závazků.*“²⁸⁵. Nové znění čl. 24 ústavního zákona o československé federaci zásadním způsobem přehodnotilo oblast vlastnictví československého státu. Na republiky byla přenesena právní úprava (došlo zde ke sjednocení pojmů „úprava“, „zákonná úprava“ a „právní úprava“) majetku obou republik a majetku obcí zákony národních rad. Právní úprava vlastnictví byla ponechána federaci. Na republiky však byla přenesena dispozitivní oprávnění s jejich majetkem a s majetkem obcí. Republikám byla svěřena působnost zřizovat vlastní ozbrojené bezpečnostní sbory, jakož i působnost zřizovat bezpečnostní informační služby a upravit jejich postavení a oprávnění (čl. 27 ústavního zákona o československé federaci). Do působnosti ČSFR náležela kontrola hospodaření s finančními a hmotnými prostředky federace (čl. 28a ústavního zákona o československé federaci). Důvodová zpráva klade důraz na okolnost, že „nejde o rozšíření působnosti federace“. Čl. 36 odst. 4 ústavního zákona o československé federaci byl zrušen, čímž zanikla pravomoc FS zrušit nařízení nebo usnesení vlády nebo obecně závazný právní předpis ministerstva nebo jiného federálního ústředního orgánu státní moci, neboť se stalo obsoletním v důsledku zřízení Ústavního soudu ČSFR, kterému tato kompetence náleží. Změnou provedenou v čl. 37 odst. 2 ústavního zákona o československé federaci byla z pravomoci federace vyloučena zákonná úprava záležitostí týkajících se zákona o územním plánování a stavebním řádu, naopak na federaci přešla kompetence právní úpravy v oblasti ochrany výsledků tvůrčí duševní činnosti a oblasti týkající se zápisů do evidence vztahů k nemovitostem. V čl. 37 odst. 3 ústavního zákona o československé federaci bylo doplněno, že výkon ve věcech národnostních a etnických menšin, církví a náboženských společností, péče o zdraví občanů, veterinární a rostlinolékařské péče a soustavy základních a středních škol patří v plném rozsahu orgánům republik. V čl. 61 odst. 1 písm. b) ústavního zákona o československé federaci došlo k upřesnění pravidel jmenování a pověřování vedoucích diplomatických misí. Došlo k posílení akceschopnosti vlády v případě rovnosti hlasů při

²⁸⁵ http://www.psp.cz/eknih/1992fs/tisky/t0073_01.htm

přijímání usnesení vlády (čl. 75 ústavního zákona o československé federaci), v případě rovnosti rozhoduje hlas jejího předsedy. Čl. 85 ústavního zákona o československé federaci zavazující správní orgány republik řídit se interními směrnici orgánů federální správy byl vypuštěn s tím, taková „*povinnost může platit jen v organizačním systému založeném na vztahu nadřízenosti a podřízenosti.*“²⁸⁶. V důsledku převodu působností z federace na republiky byla vytvořena nezbytná přechodná ustanovení týkající se fungování Československých státních drah a dalších organizací založených Federálním ministerstvem dopravy, jakož i Správou pošt a telekomunikací. Článek III. zmocnil národní rady, jakož i další národní orgány ke změnám zákonů vydaných FS a změnám obecně závazných právních předpisů ve věcech, které byly federaci odejmuty z pravomoci. Rovněž došlo ke změnám v Ústavě z roku 1960, byly pozměněny původní články, všude tam, kde se ještě hovořilo o „socialistickém“. Další změny Ústavy se týkaly úpravy Generální prokuratury (čl. 104 a 105 Ústavy z roku 1960). Ke změnám došlo i v ústavním zákoně č. 10/1969 Sb., o Radě obrany států. Předsednictvo FS bylo zmocněno, aby ve Sbírce zákonů vyhlásilo úplné znění ústavního zákona o československé federaci.

Dne 8. 10. 1992 přijalo Federální shromáždění ještě zákon č. 494/1992 Sb., kterým se mění zákon č. 384/1990 Sb., o vymezení působnosti České a Slovenské Federativní Republiky ve věcech vnitřního pořádku a bezpečnosti, ve znění zákona č. 127/1992 Sb., a zákon č. 136/1991 Sb., o rozdělení působnosti mezi Českou a Slovenskou Federativní Republikou, Českou republikou a Slovenskou republikou ve věcech tisku a jiných informačních prostředků, kterým byly na republiky přeneseny další pravomoci ve věcech vnitřního pořádku a bezpečnosti a ve věcech tisku.

Dne 10. 10. 1992 se uskutečnilo společné zasedání české a slovenské vlády za účasti federálního premiéra, místopředsedy vlády a guvernéra české národní banky na zámku **Koloděje u Prahy**. Předmětem jednání byla příprava bilaterálních smluv a dohod, které měly upravit nový vztah mezi dvěma samostatnými státy²⁸⁷. Bylo dohodnuto, že se vytvoří resortní expertní skupina, která během 14 dnů zapracuje „*doplňky do konečných verzí mezistátních*

²⁸⁶ http://www.psp.cz/eknih/1992fs/tisky/t0073_02.htm, důvodová zpráva

²⁸⁷ Smlouvy, které byly sjednány viz. doc. Mikule V. et al., Mezinárodní smlouvy mezi Českou republikou a Slovenskou republikou, Codex Bohemia, Praha, 1995

smluv, aby je vlády mohly definitivně posoudit na svém příštím společném zasedání 26. října v Javorině na Slovensku.“²⁸⁸.

Dne 25. 10. 1992 se uskutečnilo jednání národních vlád o vztazích ČR-SR²⁸⁹ **v hotelu Javorina** ve Vysokých Tatrách. Klaus i Mečiar potvrdili, že „*rozporné stanovisko přetrvává v otázce státního občanství a není jisté, zda se tento problém podaří odstranit.*“²⁹⁰. Spor o občanství se týkal toho, že slovenská strana trvala na možnosti dvojího občanství, českého i slovenského, což nebylo průchozí pro stranu českou, ta dvojí občanství nechtěla připustit²⁹¹. Shoda byla v dohodě o celní unii a měnových vztazích. „*Dosáhlo se konsenzu o nové verzi ústavního zákona o zániku federace, v níž se jednoduše konstatovalo, že 31. prosince přestane federace existovat.*“²⁹².

Oslavy 74 let československé státnosti se uskutečnily jako střet mezi zastánci a odpůrci společného státu a úvahami o demisi federální vlády v souvislosti s rozdílnými názory českých a slovenských členů vlády na přehrazování Dunaje a uvedení vodního díla Gabčíkovo do provozu²⁹³.

Dne 9. 11. 1992 se v **Židlochovicích** uskutečnilo třetí a poslední setkání republikových vlád. „*Bylo to naposled, kdy se na úrovni vlád republik mohlo diskutovat o předloze zákona o dělení federálního majetku, než se postoupí Federálnímu shromáždění.*“²⁹⁴. „*Byla schválena „zastřešující“ smlouva o „dobrém sousedství, přátelských vztazích a spolupráci“ – „balzám na nervy milionů lidí v obou republikách*“²⁹⁵. Smlouva mezi Českou republikou a Slovenskou republikou o dobrém sousedství, přátelských vztazích a spolupráci byla uzavřena dne 23. 11. 1992 (sdělení ministerstva zahraničních věcí č. 235/1993 Sb.). Byla uzavřena na dobu 15 let s tím, že se její platnost prodlužuje vždy na pětileté období, pokud ji jedna ze smluvních stran písemně nevypoví. Smlouva je velice obsáhlá, strany se zavázaly rozvíjet a upevňovat své přátelské vztahy a spolupráci na základě vzájemné úcty, důvěry a porozumění. Je

²⁸⁸ LN 12. 10. 1992, str. 1

²⁸⁹ LN 12. 10. 1992, str. 1

²⁹⁰ Tamtéž

²⁹¹ dne 29. 12. 1993 přijala ČNR zák. č. 40/1993 Sb., o nabývání a pozbývání občanství, který neumožňoval dvojí státní občanství, což se projevilo v tom, že byl mnohokrát novelizován, v současnosti je umožněno disponovat dvojím občanstvím

²⁹² Stein E., Česko-Slovensko, konflikt, roztržka, rozpad, Academia, 2000, str. 189

²⁹³ LN 29. 10. 1992, str. 1

²⁹⁴ Stein E., Česko-Slovensko, konflikt, roztržka, rozpad, Academia, 2000, str. 192

²⁹⁵ Tamtéž

formulována v podobě obecných zásad, ale je zde závazek republik pořádat pravidelné konzultace na různých úrovních, aby se sladily stanoviska k mezinárodním otázkám společného zájmu, na úrovni předsedů vlád konané nejméně jednou ročně. Strany potvrdily společné státní hranice. Co do svého obsahu přesahuje běžné bilaterální smlouvy. Byly schváleny i další bilaterální smlouvy (např. o zemědělství, potravinářství, lesním a vodním hospodářství a smlouvu o dopravě a spojích). Dohoda o rozdělení „majetku federace“ byla zpečetěna.

u/ Federální shromáždění o „nové důvěře vlády“

Federální vláda získala důvěru do konce září 1992. Od 1. 10. 1992 již mandát k vládnutí neměla. Dne 7. 10. 1992 předložila FS **rozšířené programové prohlášení**²⁹⁶, o kterém jednalo až na schůzi dne 5. 11. 1992. V rozpravě se opět projevil zcela negativní postoj opozičních poslanců k rozpadu federace a koaliční vláda byla velmi tvrdě kritizována za neústavní postup, za to, že jedná pouze na základě vůle vedoucích politických sil, že jedná protizákonně, že neplní povinnosti stanovené ústavními normami a postupuje v rozporu s vůlí lidu. Rozšířené programové prohlášení přijímalo FS jako usnesení, bez jakýchkoliv dalších právních následků. Jeho přijetí nebylo spojeno s otázkou důvěry vládě, nebylo tedy třeba zachovávat zákonem předpokládaný zákaz majorizace. Usnesení neprošlo ve Sněmovně národů. Svým obsahem plně navazovalo na programové prohlášení vlády ze dne 16. 7. 1992 a na opatření prováděná v jeho rámci. Rozšířené programové prohlášení, vycházelo důsledně z politických dohod mezi koaličními partnery. Konstatovalo úspěch v plnění úkolů, které si vláda předsevzala, konkrétně v *„provedení výrazné redukce počtu i velikosti ústředních orgánů státní správy při současném přesunu kompetencí zrušených a redukováných orgánů na zbývající ústřední orgány státní správy a dohodnutých kompetencí na orgány republik a zabezpečení přípravy podmínek pro fungování dvou států s mezinárodně právní subjektivitou.“*²⁹⁷. Rozšířené programové prohlášení již nepočítalo se sestavováním rozpočtů v souladu se zákonem o rozpočtových pravidlech federace.

Poslanec SL M. Zeman: *„Je zajímavé, že podstatně v tomto druhém dílu zesílil akcent sebevražedného úmyslu této vlády, úmyslu ukončit činnost této federace k 31. 12. tohoto roku. Chtěl bych panu premiérovi položit jednu prostou a jednoduchou otázku. Na základě jakého*

²⁹⁶ https://www.psp.cz/eknih/1992fs/tisky/t0119_00.htm

²⁹⁷ https://www.psp.cz/eknih/1992fs/tisky/t0119_00.htm

*zákona tohoto Federálního shromáždění tento úmysl pan premiér a jeho vláda vyhláší? Pokud je mi známo, tento parlament nedávno odmítl zákon o způsobech - zdůrazňuji způsobech - zániku federace. Jedním z těchto proponovaných způsobů byla i dohoda národních rad. Odmítnutím návrhu tohoto ústavního zákona a nepředložením jeho nové verze se tedy stává i dohoda národních rad protiústavním postupem. Můžeme zjistit, že jediný informační zdroj, o němž se pan premiér a jeho vláda opírají, jsou dohody politických reprezentací. Byla už v historii této společnosti doba, kdy vedoucí síla v tomto státě deklarovala svoji vůli a o nic jiného už jsme se nemuseli starat. Nyní máme vedoucí síly dvě, což je opravdu významné zlepšení, ale pokud se nemýlím, tak i ostudný pendrekový zákon byl schválen Federálním shromážděním. Vedoucí síly se bohužel neunavují tím, aby svoji dohodu schválily Federálním shromážděním. Jinými slovy vláda, která postupuje pouze na základě vůle vedoucích politických sil, jedná neústavně, jedná protizákonně a neplní svoji povinnost.*²⁹⁸.

Předseda vlády ČSFR J. Stráský: „*Přemýšlím často a přemýšlel jsem i dnes o tom, proč tolik států zaniká neústavně a tak málo ústavně. Logická odpověď je jasná. Neústavně proto, že ústavní orgány nedokázaly udržet jejich existenci, a proto, že ústavní orgány nedokázaly tuto cestu dovést ke zdárnému konci. Dnešní diskuse mi dost připomněla tuto otázku a tedy i odpověď na to, proč je tomu tak, že tak málo je ústavních rozhodů. Celá diskuse - nechci reagovat na celou - měla vlastně jeden obecný tón. Vláda postupuje neústavně, protože dělá kroky, které souvisejí s přípravou rozdělení státu. Myslím, že není daleko od věci, řeknu-li velice krátce, že vláda postupuje neústavně a bude postupovat čím dál víc neústavněji, pokud Federální shromáždění bude mít toto stanovisko, které zde především řečníci, kteří mluvili, vyjadřovali, a to do toho okamžiku, až oba tyto orgány svou ústavní činnost skončí. Neústavnost narůstá v čase, ale vznikají tím škody.*“²⁹⁹.

Na stejné schůzi FS byl projednáván i program opatření vlády ČSFR proti živelnému a neústavnímu zániku federace a proti případnému riziku vyvolávání konfliktu mezi občany v souvislosti s řešením státoprávních otázek³⁰⁰. Program obsahoval opatření v oblasti bezpečnosti, obrany, zachování plné funkčnosti ústředních orgánů státní správy federace až do doby jejího zániku, v oblasti zahraniční politiky, hospodářské politiky, dopravy a spojů,

²⁹⁸ <https://www.psp.cz/eknih/1992fs/slsn/stenprot/005schuz/s005018.htm>

²⁹⁹ <https://www.psp.cz/eknih/1992fs/slsn/stenprot/005schuz/s005018.htm>

³⁰⁰ https://www.psp.cz/eknih/1992fs/tisky/t0124_00.htm, tisk 124 FS 1992-1992

jaderné bezpečnosti a legislativy. Usnesení, jímž Federální shromáždění vzalo na vědomí tento program, bylo schváleno poté, co vláda souhlasila, že předloží informace o vypracování mezirepublikových smluvních úprav o pravidlech společného využívání informačních fondů federace, o vzájemných zárukách ochrany skutečností tvořících státní tajemství federace a o společné kontrole a další spolupráci na hranici mezi Českou republikou a Slovenskou republikou³⁰¹. Usnesení k programu opatření FS přijalo.

v/ Ústavní zákon o dělení majetku československé federace

Dne 13. 11. 1992 přijalo Federální shromáždění **ústavní zákon č. 541/1992 Sb., o dělení majetku České a Slovenské Federativní Republiky mezi Českou republiku a Slovenskou republiku a jeho přechodu na Českou republiku a Slovenskou republiku** (dále také jen „zákon o dělení majetku“).

Vláda ČR jej předložila vládní návrh ústavního zákona o způsobu dělení majetku ČSFR mezi ČR a SR a přechodu majetku, práv a závazků ČSFR mezi ČR a SR³⁰². FS jej projednávalo ve znění usnesení Sněmovny lidu a Sněmovny národů³⁰³ a usnesení výborů finančních a rozpočtových. Součástí usnesení výborů byl podrobný přehled majetku federálních orgánů, majetku ve vlastnictví státu³⁰⁴.

Podle čl.1 zákona o dělení majetku ústavní zákon upravuje dělení majetku České a Slovenské Federativní Republiky mezi Českou republiku a Slovenskou republiku a jeho přechod na Českou republiku a Slovenskou republiku jakožto nástupnické státy České a Slovenské Federativní Republiky, a to na základě ústavně učiněného rozhodnutí majícího za následek zánik České a Slovenské Federativní Republiky. Dále upravuje zrušení Federálního fondu národního majetku, rozdělení a přechod jeho majetku na Fond národního majetku České republiky a Fond národního majetku Slovenské republiky v případě zániku České a Slovenské Federativní Republiky; podle tohoto ústavního zákona se rozdělí i majetek Státní banky československé.

³⁰¹ <https://www.psp.cz/eknih/1992fs/slsn/usneseni/u0087.htm>, usnesení FS č. 87 ze dne 5. 11. 1992

³⁰² https://www.psp.cz/eknih/1992fs/tisky/t0152_01.htm, tisk č. 152 FS 1992-1992

³⁰³ https://www.psp.cz/eknih/1992fs/tisky/t0155_01.htm, tisk č. 155 FS 1992-1992

³⁰⁴ Viz. příloha přehled majetku federálních orgánů - celkem, str. 156

K dělení majetku ČSFR na ČR a SR mělo dojít podle čl. 1 „na základě ústavně učiněného rozhodnutí majícího za následek zánik České a Slovenské Federativní Republiky“³⁰⁵.

Z důvodové zprávy k návrhu zákona o dělení majetku³⁰⁶ vyplývá, že k dělení majetku československé federace dochází „v souvislosti s ústavním rozhodnutím o zániku České a Slovenské Federativní Republiky, nebo na základě ústavního rozhodnutí, které má tyto důsledky“³⁰⁷. A dále, že „navazuje na vládní návrhy ústavních zákonů, které vláda předložila v září t.r. Federálnímu shromáždění a které se týkají se problematiky státoprávního uspořádání“³⁰⁸.

Ke dni projednávání zákona o dělení majetku státu však k žádnému zmíněnému ústavnímu rozhodnutí nedošlo. Ústavní zákon o zániku ČSFR byl schválen dne až 25. 11. 1992. Možná mohla být míněna dohoda o podobě tohoto zákona uzavřená v Židlochovicích dne 9. 11. 1992. Ta byla ovšem politickou dohodou, dohodou tří vlád, která nemohla mít žádné závazné právní následky. Nemohla být *ústavně učiněným rozhodnutím majícím za následek zánik České a Slovenské Federativní Republiky*, na něhož vláda odkazovala. K dělení majetku československého státu a k jeho přechodu na ČR a SR došlo patrně na základě zmíněné dohody.

Obecná část důvodové zprávy je zakončena tím, že návrh vytváří předpoklady pro udržení procesu dělení majetku v právních formách, sleduje princip spravedlivého rozdělení majetku federace mezi republiky a současně „blokuje neřízený přechod majetku“ federace na ČR a SR. A konečně zdůrazňuje, že „umožňuje řízený přechod v přesně vymezených případech ještě před zánikem federace“³⁰⁹. Tím však v podstatě zakládá a formuluje předpoklad, že nepřijetím návrhu by k přechodu majetku státu došlo stejně, ale způsobem revolučním, neřízeným.

V čl. 2 zákona o dělení majetku je stanoveno, **co je majetkem ČSFR**, který je předmětem dělení podle čl. 1. Majetek byl rozdělen do čtyř kategorií. Kritériem pro rozdělení byla povaha nebo druh majetku. Hodnota majetku, který se měl dělit, byla odhadnuta přibližně na 22

³⁰⁵ stejně tak mělo dojít k rozdělení a přechodu majetku Federálního fondu národního majetku - zvláštního právně samostatného subjektu - na fondy majetku republik

³⁰⁶ http://www.psp.cz/eknih/1992fs/tisky/t0152_01.htm, důvodová zpráva k zákonu o dělení majetku

³⁰⁷ Tamtéž

³⁰⁸ Tamtéž

³⁰⁹ http://www.psp.cz/eknih/1992fs/tisky/t0152_01.htm, důvodová zpráva k zákonu o dělení majetku

miliardy korun českých³¹⁰,³¹¹. První kategorii tvořily věci nemovité (budovy, pozemky apod.) a věci movité (umělecké předměty lokomotivy, zásoby strategických surovin, zbraně apod.), které náležely do vlastnictví československé federace podle čl. 4 odst. 4 ústavního zákona o československé federaci³¹². Druhou kategorií tvořily státní finanční aktiva a pasiva představující pohledávky a závazky federace ve vztahu k subjektům tuzemským i zahraničním. Třetí kategorie majetku byla utvořena z měnových aktiv, pasiv a rezerv federace. Jednalo se především o oběživo, měnové zlato a pohledávky a závazky bankovního sektoru v zahraničí. Poslední kategorie byla tvořena jinými majetkovými právy a závazky státních organizací v působnosti federace (s výjimkou federálních státních podniků, u nichž byla úprava řešena v čl. 9). U této poslední kategorie vycházel navrhovatel zákona z předpokladu, že přestože státní organizace jsou samostatnými subjekty hospodařícími s věcmi ve vlastnictví státu, nejsou totožné s majetkovými právy a závazky státu, a stát za ně neručí. „*V souvislosti se zánikem federace je však nutno i tato práva a závazky dělit a převést na nástupnické státy*“³¹³.

V čl. 3 zákona o dělení majetku jsou stanoveny **principy dělení** majetku. Zohledněn byl především princip „územní“ doplněný o princip „poměrný“ a princip funkčního využití majetku. Historické hledisko zohledněno nebylo, protože se vycházelo „*z kauzality vzniku česko-slovenského státu a ponecháva majetok pred 28. 10. 1918 v podstate mimo rámec delenia*“.³¹⁴ Podle územního principu byl veškerý majetek československého státu rozdělen mezi ČR a SR tak, že každé z nich připadl majetek, který se v den rozdělení nacházel na jejich území, a spolu s ním i movitý majetek s ním funkčně spjatý [čl. 3 odst. 1 písm. a) zákona o dělení majetku]. „*Územný princíp zodpovedá Viedenskej dohode o sukcesii štátov vo vzťahu k štátnemu majetku, štátnym archívom a štátnym dlhom z roku 1983*“.³¹⁵ ČSFR k této dohodě nejenže nepřistoupila, ba dokonce tato dohoda ani nevstoupila v platnost. Jeden z poslanců v rozpravě upozornil na to, „*že v zmysle Viedenskej konvencie o sukcesii štátov z roku 1978, ktorá sa v dôvodovej správe neuvádza, ktorú však mám k dispozícii v anglickej verzii, sa za najvšeobecnejšie medzinárodne uznávaný spôsob riešenia práv a povinností nástupníckych štátov pokladá ich riešenie na základe vzájomnej dohody*“.³¹⁶ Užití především územního

³¹⁰ Stein E., Česko-Slovensko, konflikt, roztržka, rozpad, Academia, 2000, str. 338

³¹¹ str. 154 této práce

³¹³ http://www.psp.cz/eknih/1992fs/tisky/t0152_01.htm,

³¹⁴ <http://www.psp.cz/eknih/1992fs/slsn/stenprot/005schuz/s005029.htm>, společný zpravodaj výborů SN Danko J.

³¹⁵ *tamtéž*

³¹⁶ <http://www.psp.cz/eknih/1992fs/slsn/stenprot/005schuz/s005031.htm>, poslanec SL S. Grohman

principu odpovídalo „z časového hľadiska rýchlejšie rozdelenie majetku. Alternatívou k tomuto princípu by bolo zdĺhavé a značne kontraverzné ohodnocovanie nehnuteľností a ich delenie na princípe proporcionality.“³¹⁷. Princip proporcionality neboli podílu počtu obyvatel byl použit u majetku zbývajícího, který nebyl rozdělen podle principu územního, v poměru dva ku jedné [čl. 3 odst. 1 písm. b) zákona o dělení majetku]. Princip podílu počtu obyvatel vycházel z předpokladu „približne rovnomerného tvorenia majetku federácie na jednotlivého občana“³¹⁸. Byl použit zejména u věcí movitých, které tvořily příslušenství nemovitostí, u závazků, které se vzhledem k jejich obsahu týkaly pouze ČR nebo SR nebo u věcí, u nichž nešlo použít principy shora popsané („např. systém protivzdušné obrany na dvě stejně velké části by evidentně znamenalo ho funkčně zlikvidovat“³¹⁹).

V čl. 4 zákona o dělení majetku byl stanoven princip **vypořádání závazků** vůči Mezinárodnímu měnovému fondu, a to podle principu, který měl tento fond určit, což není jeho obvyklá funkce. Dále byly stanoveny principy pro rozdělení dalšího majetku jako závazky z dříve přijatých úvěrů (čl. 5 zákona o dělení majetku). Majetek podle čl. 2 zákona o dělení majetku měl na ČR a SR přejít dnem rozdělení, kterým měl být den podpisu dohody o předání a převzetí majetku zmocněnci obou republikových vlád, součástí měl být soupis předávaného majetku; dohodu bylo možno uzavřít po nabytí účinnosti ústavně učiněného rozhodnutí majícího za následek zánik ČSFR (čl. 6 odst. 1 zákona o dělení majetku). Jestliže by podle tohoto ustanovení nepřešel, měl přejít dnem zániku ČSFR (čl. 6 odst. 2 zákona o dělení majetku). V dalších článcích je blíže specifikován další majetek a způsoby jeho rozdělení podle zmíněných principů. Ostatní, výslovně neupravené, záležitosti byly ponechány buď úpravě zákona FS, nebo úpravě na základě dohod národních rad. Pro dokončení vypořádání nároků vzniklých rozdělením majetku byla zřízena Komise pro dokončení vypořádání majetku (čl. 9 zákona o dělení majetku).

Z rozpravy k zákonu dělení majetku:

Poslanec SN J. Mlčák: „Domnívám se, že při sestavování návrhu tohoto zákona bylo zřejmé třeba práce mnoha expertů. Návrh zákona je možno také chápat jako dohodu dvou vlád, které

³¹⁷ <http://www.psp.cz/eknih/1992fs/slsn/stenprot/005schuz/s005029.htm>, společný zpravodaj výborů SN Danko J.

³¹⁸ <http://www.psp.cz/eknih/1992fs/slsn/stenprot/005schuz/s005029.htm>, společný zpravodaj výborů SN Danko J.

³¹⁹ Stein E., Česko-Slovensko, konflikt, roztržka, rozpad, Academia, 2000, str. 196

*se nedávno sešly. A já jsem s velkým uspokojením přijal oznámení obou jednajících stran, že jednání byla korektní a v mezích přátelských. Rád bych vás poprosil o to, aby naše jednání o tomto zákonu mělo v podstatě jakýsi ratifikační charakter. Domnívám se, že by poslanci Federálního shromáždění neměli dělat podstatnější zásahy do návrhu tohoto zákona, ale to je jen můj návrh.*³²⁰

Poslanec SN M. Grebeníček: *„Teď posuzujeme prakticky souběžně dva vládní návrhy ústavních zákonů. V jednom stačí pět článků na rozbití společného státu, druhý potřebuje sotva patnáct na to, aby se rozdělil majetek, o jehož vytvoření a rozmnožení se přičinili především lidé práce, nikoli novodobí mistři intrik a manipulací. Dokázali jste, pánové z vládní koalice, jen jedno. Zákonodárny sbor postavit před hotovou věc. A to je ve společnosti, která si chce říkat demokratická, přece jen málo. Trapně málo. Ještě před pár měsíci jsme mohli slyšet – buď, a nebo. Teď zbývá jen to nebo - rozdělit. Taková je vůle vítězů. Za zády občanů jste se dohodli, že skončujete s Českou a Slovenskou Federativní Republikou.*³²¹

Dne 14. 11. 1992 jednali o osudu ústavního zákona o zániku ČSFR představitelé všech českých a slovenských parlamentních stran zastoupených v národních radách a ve Federálním shromáždění v bratislavském **hotelu Bôrik**. *„Nikdy se přesně nezjistilo, kdo z účastníků první vyslovil myšlenku, že odpovědnost za rozdělení by se měla přesunout na národní rady republik nebo že by se národní rady republik měly o ni s FS alespoň podělit. Jasným záměrem bylo uklidnit opozici.*³²² Dokonce i Jan Kalvoda (ODA), který takový přístup doposud odmítal, řekl: *„Federální shromáždění nebude muset v této věci nést žádnou odpovědnost.*³²³

Dne 16. 11. 1992 se v **Jihlavě** sešly komise obou národních rad, aby projednaly otázky smluv, otázky součinnosti ČR a SR. Přijaly *"spoločný návrh komisii národných rad na uznesenie národných rad k vládnemu návrhu ústavného zákona o zániku Českej a Slovenskej Federatívnej Republiky Národná rada Slovenskej republiky odporúča Federálnemu zhromaždeniu Českej a Slovenskej Federatívnej Republiky. I. prerokovať urýchlene vládny návrh ústavného zákona o zániku Českej a Slovenskej Federatívnej Republiky, II. vysloviť*

³²⁰ <https://www.psp.cz/eknih/1992fs/slsn/stenprot/005schuz/s005029.htm>

³²¹ <https://www.psp.cz/eknih/1992fs/slsn/stenprot/005schuz/s005030.htm>

³²² Stein E., Česko-Slovensko, konflikt, roztržka, rozpad, Academia, 2000, str. 199

³²³ Stein E., Česko-Slovensko, konflikt, roztržka, rozpad, Academia, 2000, str. 199

súhlas s vládnyim návrhom ústavného zákona o zániku Českej a Slovenskej Federatívnej Republiky, tlač Federálneho zhromaždenia 132.“³²⁴.

„V předvečer 17. listopadu sdělil Václav Havel, že přijme kandidaturu na funkci českého prezidenta, do níž ho míní navrhnout některé politické strany. Cítí odpovědnost za politické poměry v zemi, a chtěl by na ně mít vliv.“³²⁵.

w/ Projednávání návrhu ústavního zákona o zániku československé federace

Dne 18. 11. 1992 začalo Federální shromáždění pojednávat vládní návrh ústavního zákona o zániku ČSFR³²⁶. Ze čtyř způsobů ukončení federace z původního návrhu ústavního zákona o způsobu zániku ČSFR³²⁷, byl navržen způsob zániku československé federace deklarací Federálního shromáždění v podobě ústavního zákona.

V důvodové zprávě k návrhu je uvedeno, že 24.00 hodin dne 31. 12. 1992 se určuje jako okamžik zániku ČSFR. Jelikož, zánikem ČSFR se ocitnou státní orgány ČSFR bez ústavního podkladu pro výkon své působnosti, je proto vysloven jejich zánik. Současně zaniknou i ozbrojené síly a ozbrojené bezpečnostní sbory, zejména Československá armáda, vojska federálního ministerstva vnitra, Federální policejní sbor, Sbor hradní policie, Vojenské obranné zpravodajství. Vedle státních orgánů a ozbrojených sil a ozbrojených bezpečnostních sborů se vyslovil zánik organizací rozpočtových a příspěvkových, jejichž výdaje a příjmy jsou napojeny na státní rozpočet federace a dále ty státní organizace, které byly zřízeny zákonem, jako např. ČSD, Československý rozhlas atd. Zdůrazněno bylo nástupnictví ČR a SR. Za účelem zabezpečení činnosti, kterou doposud vykonávaly státní orgány federace, se ČNR a SNR umožnilo, ještě za trvání federace, přijímat zákony ve věcech, které jsou dosud v působnosti federace s účinností dne 1. 1. 1993. Stejně tak bylo umožněno uzavírání mezinárodních smluv ČR a SR ještě za trvání federace s tím, že by smlouvy vstoupily v platnost až po zániku ČSFR.

³²⁴ <https://www.nrsr.sk/dl/Browser/Document?documentId=71570>

³²⁵ LN 17. 11. 1992, str. 1

³²⁶ https://www.psp.cz/eknih/1992fs/tisky/t0132_00.htm, tisk č. 132 FS 1992-1992 a https://www.psp.cz/eknih/1992fs/tisky/t0168_00.htm, tisk č. 168 FS 1992-1992

³²⁷ https://www.psp.cz/eknih/1992fs/tisky/t0072_00.htm, tisk č. 72 FS 1992 - 1992

Rozprava při přijímání návrhu ústavního zákona o zániku ČSFR byla obdobná jako v říjnové rozpravě při přijímání zákona o způsobech zániku federace. Návrh odůvodnil předseda federální vlády Stránský. Závěrem konstatoval „*předložený vládní návrh ústavního zákona byl projednán na společném zasedání vlády České republiky a vlády Slovenské republiky a oběma stranami byl odsouhlasen. Doporučuji proto, abyste předložený vládní návrh schválili a vytvořili tak ústavní rámec pro klidný a důstojný zánik České a Slovenské Federativní Republiky. A zároveň položili základ pro konstruktivní a obapolně prospěšnou spolupráci České republiky a Slovenské republiky v souladu se smlouvami, které mezi nimi budou uzavřeny.*“³²⁸. Česká i slovenská opozice se snažila situaci zvrátit, trvala na referendu, předkládala pozměňovací návrhy. Koaliční poslanci referendum odmítali.

Zajímavá je diskuze z projednávání ústavního zákona o zániku československé federace:

Poslanec Šimko I. (KDH): „*Domnievam sa, že mnohé z toho, čo nás rozdeľuje, je jednoducho neschopnosť prekonávať problémy akéhokožvek spolužitia a samostatnosťou oboch národov sa vo svojej podstate táto otázka nevyrieši. Obávam sa, že náš obtiažny pokus prekonať totalitný režim, v ktorom sme spoločne žili, ešte zďaleka nie je na konci a osamote ho každý z nás bude prekonávať oveľa ťažšie. Ale realita rozchodu je asi tu. Zdá sa naozaj, že už nie je prečo váhať. Možno je to aj pravda a návrh ústavného zákona o zániku ČSFR je jednoducho nutnosťou. Náš klub to uznáva, ale cítime, že ide o zákon, význam ktorého vyžaduje zvláštnu procedúru prijímania. Preto sme za to, aby bol ako jediný v histórii Československa predložený občanom, aby oni takým jedinečným plebiscitom rozhodli o tom, čo patrí predovšetkým do ich pôsobnosti.*“³²⁹.

Poslanec SN Kalina K. (ODS): „*Není pravda, že vítězné strany se rozhodly zničit stát. Účelová koalice ODS, HZDS vzala odpovědnost za řízenou rekonstrukci federace a za dekonstrukci vztahů na smluvních základech. To je proces, za který jsme vzali odpovědnost, tato alternativa postupné degenerace, rozpadu, nejistoty a chaosu. To je odpovědnost, kterou každý politik na sebe nutně musí vzít. Jiná volba tady nebyla. Podtrhuji tuto zúženou možnost volby pro to, že je zde znovu dáván pozměňovací návrh na referendum. Návrh podporovaný i dalšími poslaneckými kluby. Principiálnost, se kterou Československá sociální demokracie na referendu trvá, i určitá vstřícnost, se kterou se snaží návrh modifikovat, si zaslouží ocenění,*

³²⁸ <http://www.psp.cz/eknih/1992fs/slsn/stenprot/005schuz/s005041.htm>

³²⁹ <http://www.psp.cz/eknih/1992fs/slsn/stenprot/005schuz/s005043.htm>

zaslouží si uznání. Ale trvání na referendu idealizuje situaci, ve které se nacházíme. Nejsme na křižovatce, jsme za ní. A bylo by podle mého soudu nepoctivé dávat občanům iluzi místo faktické svobody volby.“³³⁰.

Poslanec SN Ransdorf M. (Levý blok): *„Prvním podkopem pod federaci byla šoková terapie. Sobectví nových elit. Druhým podkopem - probíhá nikoli spontánní rozpad našeho společného státu, ale probíhá řízená demontáž signalizovaná už od jara, například ve vystoupení pana Kalvody v Chrudimi na mítinku ODA. Došlo k redukci ekonomické reformy na vlastnický převrat a podobně probíhá redukce národních zájmů na státní zájmy, a ty jsou potom dále redukovány na zájmy elit. Strany, které hájily občanský princip, se dnes velice silně ohánějí jako prvořadou věcí národními zájmy. Pro mne a pro mé kolegy je rozpad československého státu zlem, a tady nejsou namísto kompromisy. Řídím se myšlenkou T. Masaryka, zakladatele našeho státu (hluk v sále, rozruch), že se zlem se nedělají kompromisy, se zlem se nevyjednávám, se zlem se bojuje.*“³³¹.

Poslanec SL Sviták I. (Levý blok): *„Dnes je opozice státotvorná a vláda je státoborná. Z československého dominia se stalo česko-slovenské kondominium; a nakonec zbývá jenom německý kondom. Během tří let pravicové hegemonie vláda věcí tvých, lide český, se vrací do německých rukou. A nikdo necinká klíči. Rozhodnete-li se přijmout to, co je dnes předmětem našich úvah - čtvrtý Mnichov bude mít stejně tragické následky jako ty ostatní, protože historie je neoblomná. Nikdy nám nepromine tento čtvrtý Mnichov. Souhlasím plně s hodnocením, které zde přednesl Miloš Zeman. Již nikdy Mnichov. Toto heslo mne ovládá od doby, kdy jsem jako třináctileté dítě poslouchal zprávy o konferenci v Mnichově. Tehdy jsem si nedovedl představit, že by se o čtvrtém Mnichovu rozhodovalo v Praze, ve Federálním shromáždění suverénního státu.*“³³².

Poslanec SL Mečl J. (Levý blok): *„Myslím si, že federální vláda, ale zejména kluby ODS a HZDS, krátce řečeno navrhovatelé, nevyřešili všechny možnosti, které by vedly k pokusu o větší konsensus pro přijetí tohoto zákona, do kterého by bylo zabudováno následné nebo chcete-li ratifikační referendum. Tento parlament zřídil Ústavní soud. Myslím si, že je ke škodě věci, že už v přípravných fázích, již v době, kdy se připravoval zákon o způsobech*

³³⁰ <http://www.psp.cz/eknih/1992fs/slsn/stenprot/005schuz/s005050.htm>

³³¹ <http://www.psp.cz/eknih/1992fs/slsn/stenprot/005schuz/s005049.htm>

³³² <http://www.psp.cz/eknih/1992fs/slsn/stenprot/005schuz/s005051.htm>

zániku ČSFR, jsme se nepokusili získat soukromé neoficiální osobní stanovisko nebo stanoviska Ústavního soudu.“³³³.

Poslanec SL Klaus V. (ODS): „Čili tento stát už není jednotně se chovajícím orgánem, jednotně myslícím orgánem a je to stát, kde chybí společná vůle, aby tento stát byl společný. Úvahy o tom, že by něčemu mohlo napomoci referendum, jsou úvahy dětinské, jsou úvahy falešné, jsou úvahy zlé. A také nikdo, kdo je navrhuje, je nemůže myslet vážně a také je vážně nemyslí. Všimněte si těch pánů poslanců, kteří myšlenku referenda navrhují, všimněte si tónu hlasu, který přitom používají. To není přesvědčivý hlas. Oni tomu sami nevěří. Oni to pouze zkoušejí a vystřelují do vzduchu, ale sami této myšlence nevěří. (Potlesk.) Sami nevěří, že by bylo možné referendem změnit realitu této země. Poslední tři roky pro nás byly jedním obrovským referendem, které bohužel rozhodlo o tom, že společný stát končí. Ale malé, kraťoučké referendum na papíru nemůže změnit absolutně nic a všichni zodpovědní lidé vědí, že chybí-li vůle o společném státě, první minutu po ukončeném referendu bychom byli přesně ve stejné situaci, jako jsme dnes. Tento stát by byl neřiditelný, neovladatelný, chaotický a stahoval by nás do hlubin a lákal by nás příliš blízko tomu, co vidíme na Balkáně.“³³⁴.

Návrh ústavního zákona o zániku ČSFR nebyl přijat ve Sněmovně národů FS. V dohodovacím řízení se o návrhu mělo znovu jednat dne 25. 11. 1992.

Po tomto neúspěchu měly stanoviska k zániku federace zaujmout obě národní rady. Ty dne 17. 11. 1992 projednávaly návrh ústavního zákona o zániku federace a přijaly usnesení téměř shodného znění (ČNR³³⁵ a SNR³³⁶). Federálnímu shromáždění doporučily urychleně projednat vládní návrh ústavního zákona o zániku ČSFR a vyslovit s ním souhlas. Usnesení měla být jakýmsi doporučením pro FS, jakýmsi dodatečným vyjádřením jejich vůle. V rozpravách obou národních rad vyznívala z řad opozičních poslanců konstatování, že o zániku společného státu nemá mandát rozhodovat ani Federální shromáždění, ani národní rady a že jediná možnost k uskutečnění zániku federace se může projevit prostřednictvím vůle lidu projevené na základě proběhnuvšího referenda.

³³³ <http://www.psp.cz/eknih/1992fs/slsn/stenprot/005schuz/s005050.htm>

³³⁴ <http://www.psp.cz/eknih/1992fs/slsn/stenprot/005schuz/s005052.htm>

³³⁵ Usnesení ČNR č. 65 ze dne 17. 11. 1992 <https://www.psp.cz/eknih/1992cnr/usneseni/u0065.htm>

³³⁶ Usnesení SNR č. 53 ze dne 17. 11. 1992 <https://www.nrsr.sk/dl/Browser/DsDocument?documentId=336222>

Národní rady projevily vůli k zániku československé federace usnesením přijatým prostou většinou. Pro zajímavost lze uvést hlasování v národních radách. V ČNR podpořilo usnesení 106 poslanců z celkového počtu 200, přičemž 79 poslanců bylo proti. Ve SNR hlasovalo pro usnesení poslanců 73 z celkového počtu 150, proti bylo 56 poslanců. Usneseními přijatými prostou většinou projevily národní republiky, reprezentované národními radami, skutečnou a jednoznačnou vůli k zániku společného státu. Usnesení SNR bylo doplněné o ustanovení zakazující republikám po zániku ČSFR užívat státní symboly ČSFR, i symboly, které by s nimi mohli být zaměnitelné³³⁷.

Dne 19. 11. 1992 přijala ČNR usnesení č. 74, v němž prohlásila, že **Česká národní rada „přebírá spolu s vládou České republiky plnou odpovědnost za kontinuitu státní moci na území České republiky a za zajištění oprávněných zájmů a potřeb občanů České republiky.“**³³⁸. Návrh usnesení byl podán jménem klubů ODS, KDS, KDU-ČSL a ODA. Místopředseda české vlády Kalvoda v rozpravě apeloval na poslance, aby návrh přijaly, neboť „hluboký proces, který byl uvolněn na sklonku roku 1989, dosáhl svého závěru na Slovensku. Otázka slovenské samostatnosti a emancipace je realitou. Konsekvence do ústavního systému této země, tedy České a Slovenské Federativní Republiky, je taková, že po deklaraci svrchovanosti a přijetí Ústavy Slovenské republiky tato federace neexistuje, protože má nulovou politickou autoritu.“³³⁹. ČNR přijetím usnesení převzala odpovědnost za další vývoj českého státu po 1. 1. 1993, aniž by respektovala platnou federální ústavu. „Despekt k ústavnosti, jehož výrazem bylo toto usnesení ČNR, se neprojevil jen v tom, že ČNR nerespektovala stále platnou ústavu ČSFR a FS jako orgán příslušný k její změně, ale i v tom, že usnesení nepochybně ústavního charakteru přijal prostou většinou hlasů, nikoliv 3/5 většinou nezbytnou podle platné úpravy.“³⁴⁰.

x/ Ústavní zákon o zániku československé federace a závěrečné hlasování

V dohodovacím řízení se dne 25. 11. 1992 vrátilo Federální shromáždění k projednání vládního návrhu ústavního zákona o zániku ČSFR³⁴¹. Návrh byl nakonec přijat. Federální

³³⁷ Ustanovení o zákazu užívání symbolů se v samotném znění ústavního zákona o zániku ČSFR skutečně objevilo, přičemž Česká republika státní symboly československého státu užívá jako symboly státu českého.

³³⁸ <http://www.psp.cz/eknih/1992cnr/usneseni/u0074.htm>

³³⁹ <http://www.psp.cz/eknih/1992cnr/stenprot/007schuz/s007005.htm>

³⁴⁰ Jičínský Z.: Problémy československé politiky, NADAS-AFGH, 1993

³⁴¹ https://www.psp.cz/eknih/1992fs/tisky/t0132_00.htm, tisk č. 132 FS 1992-1992 a https://www.psp.cz/eknih/1992fs/tisky/t0168_00.htm, tisk č. 168 FS 1992-1992

shromáždění schválilo ústavní zákon č. 542/1992 Sb., o zániku České a Slovenské Federativní Republiky (dále také jen „ústavní zákon o zániku ČSFR“). Ze 143 přítomných poslanců ve Sněmovně lidu hlasovalo pro 92, proti bylo 16, zdrželo se 25 a 8 ignorovalo. Ze 72 poslanců zvolených v české části Sněmovny národů hlasovalo 45 pro návrh, 7 bylo proti, 11 se zdrželo a 9 ignorovalo. Ze 72 poslanců slovenské části Sněmovny národů hlasovalo 46 pro návrh, 7 bylo proti, 11 se zdrželo a 3 ignorovali.

V úvodu ústavního zákona o zániku ČSFR Federální shromáždění konstatuje, že ústavní zákon o zániku ČSFR přijalo respektujíc usnesení národních rad: „*Federální shromáždění České a Slovenské Federativní Republiky respektujíc usnesení České národní rady a Národní rady Slovenské republiky usneslo se na tomto ústavním zákoně*“:

Účinností čl. 1 odst. 1 a 2 ústavního zákona o zániku ČSFR **uplynutím dne 31. 12. 1992 zaniká Česká a Slovenská Federativní Republika** a nástupnickými státy ČSFR se stávají Česká republika a Slovenská republika.

Působnost ČSFR, která jí byla svěřena ústavními a jinými zákony, přešla dne 1. 1. 1993 na ČR a SR (čl. 2 ústavního zákona o zániku ČSFR). Zánikem ČSFR zanikly státní orgány ČSFR (čl. 3 odst. 1 věta první ústavního zákona o zániku ČSFR), ozbrojené síly a ozbrojené bezpečnostní sbory ČSFR, rozpočtové a příspěvkové organizace napojené na státní rozpočet ČSFR, stejně jako státní organizace v působnosti ČSFR, které byly zřízeny zákonem (čl. 3 odst. 1 věta druhá ústavního zákona o zániku ČSFR).

ČR a SR nesměli po zániku ČSFR užívat státních symbolů ČSFR (čl. 3 odst. 2 ústavního zákona o zániku ČSFR). Státní vlajka České republiky je shodná se státní vlajkou československého státu.

Počínajíc 1. 1. 1993 náležela zákonodárná moc v České republice zákonodárnému sboru složenému z poslanců zvolených ve volbách v roce 1992 v ČR do FS ČSFR a do ČNR (čl. 4 odst. 1 ústavního zákona o zániku ČSFR). Zákonodárná moc v SR byla přenesena na zákonodárný sbor složený z poslanců zvolených ve volbách v roce 1992 (čl. 4 odst. 2 ústavního zákona o zániku ČSFR). Vnitřní poměry těchto zákonodárných sborů byly ponechány na zákony republik.

Pravomoc vlády ČSFR byla od 1. 1. 1993 na území České republiky byla přenesena na vládu ČR a na území SR na vládu SR, pokud ústavní zákony republik nestanovily jinak (čl. 5 ústavního zákona o zániku ČSFR). Stejně byla přenesena i pravomoc Nejvyššího soudu ČSFR na území ČR na Nejvyšší soud ČR a pravomoc Nejvyššího soudu ČSFR na území SR na Nejvyšší soud SR, nestanoví-li ústavní zákony republik jinak (čl. 6 odst. 1 ústavního zákona o zániku ČSFR).

Pravomoc Ústavního soudu ČSFR byla od 1. 1. 1993, ve vztahu k orgánům, institucím a občanům na území České republiky přenesena na Nejvyšší soud ČR a ve vztahu k orgánům, institucím a občanům na území Slovenské republiky na Nejvyšší soud SR, nestanoví-li ústavní zákony ČR a SR jinak (čl. 6 ústavního zákona o zániku ČSFR).

ČNR a SNR mohly ještě před zánikem ČSFR, s účinností nejdříve od 1. ledna 1993 přijímat ústavní a jiné zákony, jimiž zabezpečí výkon působnosti, která přejde na Českou republiku a Slovenskou republiku podle článku 2 (čl. 7 ústavního zákona o zániku ČSFR). Republikám vzniklo oprávnění, aby ještě před zánikem ČSFR uzavíraly smlouvy o úpravě vzájemných poměrů ve věcech, které náleží do působnosti ČSFR, a to s platností po zániku ČSFR (čl. 8 odst. 1 ústavního zákona o zániku ČSFR) a ČR a SR byly zmocněny přijímat před zánikem ČSFR uzavírat mezinárodní smlouvy vůči třetím státům svým jménem s tím, že tyto smlouvy vstoupí v platnost po zániku ČSFR (čl. 8 odst. 2 ústavního zákona o zániku ČSFR). Ústavní zákon o zániku ČSFR nabyl účinnosti dnem vyhlášení (čl. 9 ústavního zákona o zániku ČSFR).

Zánik federace pozvedl národní rady republik do pozic reprezentantů národní státnosti. „ČNR jednala suverénně, ale její jednání je sotva možné považovat za adekvátní onomu demokratickému étosu, který byl charakteristický pro sametovou revoluci. Prohlásila se za ústavodárný sněm, ačkoli pro takový úkol nebyla zvolena (slovenský sněm vytvořil slovenskou ústavu ještě před rozpouštěcím aktem, ovšem v situaci zcela odlišné).“³⁴².

Až dne 16. 12. 1992 přijala Česká národní rada ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústavu České republiky (dále také jen „Ústava ČR“).

³⁴² Šamalik F., Ústava sevřená v protikladech restaurace, Doplněk, 2008, str. 21

Na poslední schůzi dne 17. 12. 1992 přijalo Federální shromáždění ústavní zákon č. 624/1992 Sb., o zániku funkce soudců a o skončení pracovních a služebních poměrů v souvislosti se zánikem České a Slovenské Federativní Republiky.

Na stejné schůzi přijalo Federální shromáždění usnesení č. 124 k ústavnosti procesu zániku ČSFR a vzniku nástupnických států (dále také jen „**usnesení FS k ústavnosti procesu zániku ČSFR**“). FS konstatuje, „že přijalo ústavný zákon o zániku ČSFR a ústavný zákon o dělení majetku federácie v zájme zabezpečenia politickej stability a legitimacy nástupníckych štátov - Českej republiky a Slovenskej republiky. Uchovanie hodnôt ústavnosti a parlamentnej demokracie vyžaduje od Českej republiky a Slovenskej republiky, aby sa v nich v plnom rozsahu rešpektovali tieto ústavné zákony. Inak dôjde k znehodnoteniu výsledkov volieb z roku 1992 a tým i k spochybneniu legitimacy nielen exekutívy, ale i mandátov poslancov národných rád, nehžadiac na medzinárodnoprávne oslabenie postavenia oboch republík ako nástupníckych štátov“³⁴³. V usnesení FS k ústavnosti procesu zániku ČSFR poslanci deklarovali, jak by si představovali přechod svých mandátů. „Mandáty poslancov zvolených do národných rád a Federálneho zhromaždenia ČSFR nezanikajú zánikom Českej a Slovenskej Federatívnej Republiky.“

Závěrem popřáli poslanci FS na cestě k samostatnosti, kterou oba státy začnou 1. 1. 1993, jejich lidu mnoho štěstí a úspěchů. O návrhu usnesení FS k ústavnosti procesu zániku ČSFR hlasovali poslanci tajně, což je z hlediska parlamentní demokracie a ústavních pravidel zcela absurdní.

O půlnoci z 31. 12. 1992 na 1. 1. 1993 Česká a Slovenská federativní republika zanikla. Její místo zaujaly Česká republika a Slovenská republika.

³⁴³ <https://www.psp.cz/eknih/1992fs/slsn/usneseni/u0124.htm>

Závěr:

Dnem 31. prosince 1992 zanikla československá federace, federativní stát dvou rovnoprávných bratrských národů, Čechů a Slováků (ČSFR). Jejím základem byl dobrovolný svazek rovnoprávných národních států českého a slovenského národa, založený na právu na sebeurčení každého z nich. Československá federace byla výrazem vůle dvou svébytných národů, Čechů a Slováků, žít ve společném federativním státě³⁴⁴.

Československá federace zanikla účinností ústavního zákona o zániku československé federace. Nástupnickými státy ČSFR se staly Česká republika a Slovenská republika³⁴⁵.

Ústavní zákon o zániku československé federace přijalo Federální shromáždění, nejvyšší orgán státní moci a jediný zákonodárný sbor ČSFR. Přijalo jej se souhlasem obou národních rad. Česká národní rada byla představitelem národní svrchovanosti a svébytnosti českého národa, nejvyšším orgánem státní moci v České republice (ČR) a jediným zákonodárným orgánem ČR³⁴⁶. Národní rada Slovenskej republiky jako predstaviteľ národnej svrchovanosti a svébytnosti slovenského národa byla jediným ústavodárným a zákonodárným orgánem Slovenské republiky (SR)³⁴⁷.

V ústavním státě se změny ústavního uspořádání mohou odehrávat pouze v rámci existujícího právního řádu a zejména za respektování ústavy. Forma, která byla použita, ústavní zákon, může vzbuzovat pochybnosti. Není známa situace, ve které samotná ústava státu obsahuje ustanovení o způsobu zániku státu³⁴⁸. Otázku souladu ústavního zákona o zániku československé federace s československým právním řádem, by v krajním případě mohl posoudit pouze Ústavní soud, který by byl nadán pravomocí přezkoumávat soulad ústavních zákonů s ústavou³⁴⁹. Ústavní soud ČSFR ovšem takovou kompetenci nadán exkluzivně nebyl.

³⁴⁴ čl. 1 odst. 2 ústavního zákona o československé federaci

³⁴⁵ Podle čl. 1 odst. 1 ústavního zákona č. 542/1992 Sb., o zániku československé federace uplynutím dne 31. prosince 1992 zaniká Česká a Slovenská Federativní Republika. Podle čl. 1 odst. 2 ústavního zákona o zániku československé federace, nástupnickými státy ČSFR jsou Česká republika a Slovenská republika

³⁴⁶ čl. 102 ústavního zákona o československé federaci

³⁴⁷ Čl. 72 Ústavy SR

³⁴⁸ čl. 1 odst. 1 ústavního zákona o referendu

³⁴⁹ Pl.ÚS 27/09 ze dne 10. 9. 2009 (tzv. kauza Melčák)

Při posuzování ústavních aspektů zániku československé federace je nutno proto vycházet z následujících, v roce 1992 platných a účinných ustanovení ústavního řádu. Ústavní řád československé federace byl v době jejího zániku tvořen Listinou³⁵⁰, Ústavou³⁵¹, ve znění dalších ústavních zákonů, ústavním zákonem o československé federaci a řadou dalších ústavních zákonů (ústavou v širším smyslu).

Podle ust. § 1 odst. 1 ústavního zákona č. 23/1991 Sb., kterým se uvozuje LISTINA ZÁKLADNÍCH PRÁV A SVOBOD jako ústavní zákon Federálního shromáždění České a Slovenské Federativní Republiky, ústavní zákony, jiné zákony a další právní předpisy, jejich výklad a používání musí být v souladu s Listinou základních práv a svobod.

Podle čl. 2 odst. 2 Listiny státní moc lze uplatňovat jen v případech a v mezích stanovených zákonem, a to způsobem, který zákon stanoví.

Podle čl. 23 Listiny občané mají právo postavit se na odpor proti každému, kdo by odstraňoval demokratický řád lidských práv a základních svobod, založený Listinou, jestliže činnost ústavních orgánů a účinné použití zákonných prostředků jsou znemožněny.

Podle čl. 2 odst. 1 Ústavy veškerá moc v České a Slovenské Federativní Republice patří pracujícímu lidu. Podle odstavce 2 státní moc vykonává lid zákonodárnými sbory, které jsou jím voleny a lidovým hlasováním (referendem)³⁵². Podle odstavce 3 zákonodárné sbory v České a Slovenské Federativní Republice jsou: Federální shromáždění, Česká národní rada a Slovenská národní rada.

Podle čl. 3 odst. 2 Ústavy členové zákonodárných sborů - poslanci - jsou povinni vykonávat svůj mandát osobně, podle svého svědomí a nejlepšího přesvědčení; nejsou vázáni příkazy, které se týkají výkonu mandátu.

³⁵⁰ Ústavní zákon č. 23/1991 Sb., kterým se uvozuje LISTINA ZÁKLADNÍCH PRÁV A SVOBOD jako ústavní zákon Federálního shromáždění České a Slovenské Federativní Republiky

³⁵¹ Ústavní zákon č. 100/1960 Sb., Ústava Československé socialistické republiky

³⁵² Slova „a lidovým hlasováním (referendem)“ byla do čl. 2 odst. 2 Ústavy z roku 1960 doplněna ústavním zákonem č. 327/1991 Sb., ze dne 18. července 1991, o referendu.

Podle čl. 1 odst. 2 ústavního zákona o československé federaci základem České a Slovenské Federativní Republiky je dobrovolný svazek rovnoprávných národních států českého a slovenského národa, založený na právu na sebeurčení každého z nich. Podle odstavce 2 základem České a Slovenské Federativní Republiky je dobrovolný svazek rovnoprávných národních států českého a slovenského národa, založený na právu na sebeurčení každého z nich. Podle odstavce 3 je československá federace výrazem vůle dvou svébytných suverénních národů, Čechů a Slováků, žít ve společném federativním státě.

Podle čl. 29 odst. 1 ústavního zákona o československé federaci nejvyšším orgánem státní moci a jediným zákonodárným sborem České a Slovenské Federativní Republiky je Federální shromáždění.

Podle čl. 48 odst. 1 ústavního zákona o československé federaci poslanec Federálního shromáždění skládá na schůzi své sněmovny, které se poprvé účastní, tento slib:

"Slibuji na svou čest a svědomí věrnost České a Slovenské Federativní Republice. Budu dbát vůle a zájmů lidu, řídit se ústavou a ostatními zákony a pracovat k tomu, aby byly uváděny v život."

Podle čl. 102 odst. 1 ústavního zákona o československé federaci představitelem národní svrchovanosti a svébytnosti českého národa a nejvyšším orgánem státní moci v České republice je Česká národní rada. Podle odstavce 2 představitelem národní svrchovanosti a svébytnosti slovenského národa a nejvyšším orgánem státní moci ve Slovenské je Slovenská národní rada. Podle odstavce 3 národní rada je jediným zákonodárným orgánem republiky.

Podle Čl. 114 odst. 2 ústavního zákona o československé federaci poslanec České národní rady skládá slib, jehož znění stanoví ústavní zákon České národní rady. Podle odstavce 3 poslanec Slovenské národní rady skládá slib, jehož znění stanoví ústavní zákon Slovenské národní rady.³⁵³

³⁵³ Slib poslanců ČNR a SNR byl obdobného znění jako slib poslanců FS (věrnost ČSFR, dbát vůle a zájmů lidu, řídit se ústavou a ostatními zákony a pracovat k tomu, aby byly uváděny v život)

Podle čl. 142 odst. 3 ústavního zákona o československé federaci zákony Federálního shromáždění, zákony národních rad ani jiné právní předpisy federálních orgánů a orgánů republik nesmějí odporovat ústavě a ústavním zákonům České a Slovenské Federativní Republiky. Výklad a používání všech právních předpisů musí být v souladu s ústavou a s ústavními zákony federace.

Podle čl. 1 odst. 1 ústavního zákona o referendu, v referendu mohou být předloženy občanům České a Slovenské Federativní Republiky k rozhodnutí zásadní otázky formy státoprávního uspořádání České a Slovenské Federativní Republiky. Podle odstavce 2 návrhu na vystoupení České republiky nebo Slovenské republiky lze rozhodnout jen referendem.

Podle čl. 6 odst. 1 ústavního zákona o referendu, je-li návrh podle čl. 1 odst. 2 přijat alespoň v jedné z republik, zanikne Česká a Slovenská Federativní Republika uplynutím jednoho roku od vyhlášení výsledku referenda; její působnost přechází na Českou republiku a Slovenskou republiku, jimž pak přísluší plný výkon státní svrchovanosti.

Podle čl. 1 odst. 1 ústavního zákona o zániku ČSFR uplynutím dne 31. prosince 1992 zaniká Česká a Slovenská Federativní Republika. Podle odstavce 2 nástupnickými státy České a Slovenské Federativní Republiky jsou Česká republika a Slovenská republika.

Státní moc je univerzální schopnost státu prosazovat na svém území vůli vyjádřenou v právním řádu. Ústavním zákonem o zániku československé federace zanikla československá federace a tím zanikl i československý stát. V roce 1992 proběhly v ČSFR volby do všech zákonodárných sborů. Ty byly uskutečněny na základě principu poměrného zastoupení. Zastupitelský sbor v takovém volebním systému není jen mozaikou různorodé politické reprezentace, ale má charakter komplexní mocenské instituce. Poslanci jsou zastupiteli jednotlivých politických (volebních) stran, ale i všeho lidu. Ve volbách zvítězili, v českých zemích ODS, na Slovensku HZDS.

Žádná z vítězných politických stran neměla ve svém volebním programu zánik společného státu. Obě strany se společným státem počítaly, byť z hlediska zamýšlených ekonomických reforem patrně rozdílně. Nedošlo k bojkotu voleb do zákonodárných sborů. Voleb se

zúčastnilo 85 % voličů v ČR a 84 % voličů ve SR. Nešlo v nich o vyslovení nesouhlasu s dalším trváním federace. Vítězové voleb, ODS a HZDS, tak byli především odpovědné k tomu, aby po stanovenou dobu spravovali stát. Nereprezentovali jen sami sebe, ale především voliče, kteří je zvolili. Základní otázky rozhoduje lid.

Klaus s Mečiarom uzavřeli dohodu HZDS a ODS o zrušení ČSFR. Vymysleli čtyři způsoby zániku společného státu: 1. vystoupení jedné z republik jako výsledek referenda v ní konaného, 2. zrušení ČSFR na základě referenda iniciovaného FS, 3. zrušení ČSFR na základě ústavního zákona FS schváleného v referendu a 4. zrušení ČSFR ústavním zákonem FS bez referenda.

Zvolen byl způsob poslední. Ostatní způsoby předpokládaly, že otázka trvání státu bude předložena k rozhodnutí občanům v referendu. Platná právní úprava měla zakotvenou možnost ponechat rozhodnutí o další společné státní existenci na občanech československého státu³⁵⁴. Iniciovat návrh na vystoupení jedné z republik z ČSFR mohla příslušná národní rada (přestože by byla postupem podle zákona o referendu patrně republika vystoupivší ze státního svazku československého v otázce nástupnictví znevýhodněna). Polemiky o vhodnosti a nemožnosti referenda kopírovaly celé politické spektrum. Opozice prohlašovala referendum za jediný legální postup v otázce existence společného státu. Vládní strany naopak ohajovaly reálnou nemožnost jeho uskutečnění, vyplývající i ze skutečnosti, že v případě kladného výsledku (ano společnému státu), by fungování státních orgánů – především ústavních - bylo zřejmě do značné míry paralyzováno. Podle průzkumů veřejného mínění byla více jak polovina občanů v obou republikách nakloněna dalšímu trvání společného státního svazku. Referendum se prosadit nepodařilo.

O zániku československé federace rozhodli poslanci Federálního shromáždění, kteří získali od voličů mandát, aby za ně spravovali československý stát. Členové zákonodárných sborů ČSFR měli volný mandát. Byli povinni vykonávat svůj mandát osobně, podle svého svědomí a nejlepšího přesvědčení a nebyli při výkonu mandátu vázáni příkazy³⁵⁵. To platilo jak pro poslance FS, tak pro poslance národních rad. Ačkoliv nelze hovořit o bezprostřední, osobní odpovědnosti poslance za výkon jeho funkce, nelze ovšem také hovořit o mandátu absolutním, který by je opravňoval zničit to, co mají podle vůle svých voličů spravovat.

³⁵⁴ čl. 1 odst. 2, čl. 3 odst. 2 a čl. 6 odst. 2 ústavního zákona o referendu

³⁵⁵ čl. 3 odst. 2 Ústavy

Poslanci zvolení do Federálního shromáždění (ani poslanci zvolení do národních rad) neměli v podstatě mandát ke zrušení československé federace. Složili slib věrnosti ČSFR, slib řídit se ústavou a ostatními zákony a pracovat k tomu, aby byly uváděny v život³⁵⁶. Hlasováním pro přijetí ústavního zákona o zániku ČSFR vlastně porušili tento slib. Porušením slibu sice není bezprostředně založena trestněprávní ani jiná odpovědnost, avšak v krajním případě by se dalo hovořit o naplnění skutkové podstaty trestného činu vlastizrady³⁵⁷.

Z politických dohod ODS a HZDS nakonec vyplynulo, že o zániku československé federace rozhodne Federální shromáždění na základě ústavního zákona. Z pohledu existence dvou svrchovaných státotvorných národů, zakládající různé požadavky na řešení státoprávního vztahu česko-slovenského, bylo FS institucí, kde se měly střetávat jejich konkrétní požadavky na státoprávní vztah vyplývající z nesporné jednotné státní vůle složeného státu. Mělo být orgánem nadaným společnou odpovědností, odpovědností za to, v jakém státním útvaru budeme existovat a v jakém rozsahu budeme své právo realizovat.

Federální shromáždění přijalo ústavní zákon o zániku ČSFR na základě ústavodárné iniciativy obou národních rad, z jejichž rozhodnutí československá federace vznikla. S přihlédnutím ke skutečnosti, že československá federace byla vytvořena na základě dohody ústavní reprezentace českého a slovenského národa ústavním zákonem tehdejšího Národního shromáždění, zákonodárského sboru jednotného československého státu³⁵⁸, o zániku československé federace rozhodl zákonodárský sbor československé federace, „*respektující usnesení České národní rady a Slovenské národní rady*“³⁵⁹, tedy způsobem formálně obdobným.

V ústavě byl zakotven princip práva národa českého a národa slovenského na sebeurčení³⁶⁰, a to „až do oddělení“³⁶¹. Možnost oddělení jednoho národního celku bylo krajním prostředkem

³⁵⁶ čl. 48 odst. 1 ústavního zákona o československé federaci

³⁵⁷ Podle § 91 zák. č. 140/1961 Sb., trestní zákon, ve znění účinném do 31. 12. 1992, československý občan, který ve spojení s cizí mocí nebo s cizím činitelem spáchá trestný čin rozvracení republiky, teroru, záškodnictví nebo sabotáže, bude potrestán odnětím svobody na dvanáct až patnáct let nebo výjimečným trestem

³⁵⁸ ústavní zákon č. 77/1968 Sb., o přípravě federativního usprádaní ČSSR, ústavní zákon o československé federaci

³⁵⁹ Preambule ústavního zákona o zániku československé federace

³⁶⁰ čl. 1 odst. 2 a 3 ústavního zákona o československé federaci

³⁶¹ Podle Preambule ústavního zákona o československé federaci, se český a slovenský národ se dohodli na vytvoření československé federace **uznávající nezadatelnost práva na sebeurčení až do oddělení** a respektující suverenitu každého národa a jeho právo utvářet si svobodně způsob a formu svého národního a státního života

k zániku československé federace. Právo národa na sebeurčení náleží do kategorie práv přirozených. Právo na sebeurčení jako takové stojí nad státem a jeho orgány. Má tytéž vlastnosti jako práva a svobody jednotlivě uvedená v Listině. Stát není jejich vlastníkem, dává jim pouze zákonem formu a uznává povinnost ústavně omezit svou kompetenci v rozsahu Listiny i povinnost práva a svobody chránit autoritou své moci. Jejich faktické zničení by bylo neústavní. Právo národa na sebeurčení nepatří státu, ale výlučně jeho lidu (národu). O vytvoření nových států tak mohly legitimně rozhodnout jedině zastupitelské orgány opírající se o souhlas lidu (národa).

Druhé svobodné volby v roce 1992 ukončily československou ústavodárnou éru. Nová ústava federace nevznikla. Premiérové republikových vlád se dohodli na rozpuštění federace. Uvedli do pohybu řetězec „legitimizačních“ kroků, mezi něž patřil souhlas národních rad se zánikem federace a rozpouštěcí akt Federálního shromáždění. Domýšleno, *„je to řetěz neústavních kroků, zastupitelské orgány přijaly uzurpaci suverenity národa volebními vítězi a potvrdily její neexistující legitimitu“*³⁶².

Pokud za legalitu budeme považovat pouze formální dodržování zákonně stanovených procedurálních postupů bez ohledu na jejich obsah, pak zrušení ČSFR jednostranným aktem jeho nejvyššího zákonodárného sboru, ústavním zákonem o zániku ČSFR, bychom za způsob legální považovat mohli. Avšak již pouhým jazykovým výkladem čl. 1 odst. 1 ústavního zákona o zániku ČSFR (*uplynutím dne 31. prosince 1992 zaniká Česká a Slovenská Federativní Republika*) lze dospět k závěru, že ústavní zákon o zániku ČSFR v souladu s ústavním řádem není.

Ústavní zákony, jiné zákony a další právní předpisy, jejich výklad a používání musely být v souladu s Listinou³⁶³. Zároveň zákony FS nesměly odporovat ústavě a ústavním zákonům ČSFR. Výklad a používání zákonů měl být v souladu s ústavou a s ústavními zákony federace³⁶⁴. Stěží lze dojít k jinému závěru, než, že ústavní zákon o zániku ČSFR není v souladu s ústavním řádem, pokud ústavní zákon FS nemohl odporovat Listině, ústavě a ústavním zákonům ČSFR.

³⁶² Šamalik F., Ústava sevřená v protikladech restaurace, Doplněk, 2008, str. 21

³⁶³ § 1 odst. 1 ústavního zákona č. 23/1991 Sb., kterým se uvozuje LISTINA ZÁKLADNÍCH PRÁV A SVOBOD jako ústavní zákon Federálního shromáždění České a Slovenské Federativní Republiky

³⁶⁴ čl. 142 odst. 3 ústavního zákona o československé federaci

Ústava a ústavní zákony stojí nad státem a nad jeho orgány státní moci. Vlastní existence státu a jeho trvání jsou nad zákonodárnými sbory. Za jediného suveréna v těchto otázkách se považuje lid, od něhož je stát toliko odvozen („*lid je zdrojem veškeré státní moci*“³⁶⁵). O státu lze hovořit tehdy, kdy i běžné zákony a další předpisy jsou poměřovány ústavou. S určitým přístupem bychom se v tomto ohledu opřít o čl. 9 odst. 1 a 2 Ústavy ČR³⁶⁶. Ústavní zákon o zániku československé federace není možno považovat v souladu s ústavním řádem. Ústavní zákon, který konstatuje sebezničení, je nonsensem.

Legitimitou se rozumí konsens s danou státní mocí, která je potvrzena především demokratickými volbami, ustavením státní moci a podporou ústavních orgánů společností. Legitimita znamená ospravedlnění státní moci. Ve vztahu legitimacy a legality může být legitimita i v rozporu s prostou formální legalitou. Zvolené řešení lze za dané situace považovat za racionální a politicky korektní prostředek k zániku federace. Forma, kterou byla federace zrušena, byla patrně jedinou možností. Zánik československého státu se stal legitimním.

Pokud by občané nebyli spokojeni s rozhodnutím jejich nejvyššího orgánu státní moci, Federálního shromáždění, že přijal ústavní zákon o zániku ČSFR, a jestliže by činnost ústavních orgánů a účinné použití zákonných prostředků byly znemožněny, příslušelo jim v krajním případě právo na odpor ve smyslu čl. 23 Listiny.

Nakonec přátelským, klidným a svým způsobem právně přijatelným postupem bylo dosaženo rozhodnutí, které nesporně vstoupilo do ústavněprávních dějin.

Československý stát zanikl. Zůstaly vzájemné vztahy, formované po staletí, vztahy blízkého přátelství a spolupráce. Přes veškerou jazykovou a kulturní blízkost se Čechům a Slovákům za necelých 75 let života ve společném státě nepodařilo udržet československou státnost a ani vytvořit celek v podobě „československého národa“ na základech, na nichž byl utvořen. Odkaz budoucnosti je jednoznačný, „národy“ zůstávají, státy vznikají a zanikají.

³⁶⁵ čl. 2 odst. 1 Ústavy

³⁶⁶ Podle čl. 9 odst. 1 Ústavy ČR ústava může být doplňována či měněna pouze ústavními zákony. Podle odstavce 2 změna podstatných náležitostí demokratického právního státu je nepřípustná

Epilog

Co se stalo s poslanci Federálního shromáždění?

Transformace poslanců Federálního shromáždění zůstala tak nějak nedorešená. Ústava ČR, která měla nabýt účinnosti dne 1. 1. 1993, počítala s dvoukomorovým parlamentem. Podle Čl. 106 odst. 1 Ústavy ČR dnem účinnosti Ústavy ČR se Česká národní rada stává Poslaneckou sněmovnou, jejíž volební období skončí dnem 6. června 1996. Podle odstavce 2 do doby zvolení Senátu podle Ústavy vykonává funkce Senátu Prozatímní Senát. Prozatímní Senát se ustaví způsobem, který stanoví ústavní zákon. Do nabytí účinnosti tohoto zákona vykonává funkce Senátu Poslanecká sněmovna. ČNR se nabytím účinnosti Ústavy ČR „pasovala“ na poslaneckou sněmovnu a Federální shromáždění se mělo stát druhou komorou parlamentu (Prozatímní Senát). Tak by byly zachovány i mandáty poslanců FS, kteří však ke svému zvolení potřebovali dvakrát nebo 2,7krát více hlasů než poslanci zvolení do ČNR. Prozatímní senát však nebyl nikdy ustaven a poslancům FS, kterým bylo přislíbeno, že se po zániku federace stanou senátory Prozatímního senátu, mandát zanikl. Podivné bylo i to, jak se z celkového počtu 147 poslanců zvolených do FS v ČR mohlo stát pouze 81 senátorů, když navíc část z nich nesplňovala ústavní podmínku dosažení věku čtyřiceti let.

„NO PASARAN federálním poslancům“ zněl titulek první strany Rudého práva ze dne 21. 12. 1992.

V Praze dne 2. května 2018

Často používané zkratky

ČNR	Česká národní rada
ČR	Česká republika
ČSR	Česká socialistická republika
ČSFR	Česká a Slovenská Federativní Republika
ČSSR	Československá socialistická republika
FS	Federální shromáždění
KDH	Kresťanskodemokratické hnutie
KDS	Křesťanská demokratická strana
KDU-ČSL	Křesťanská demokratická unie – Československá strana lidová
KSČ	Komunistická strana Československa
NS	Národní shromáždění
OH	Občanské hnutí
OF	Občanské fórum
ODA	Občanská demokratická aliance
ODS	Občanská demokratická strana
Sb.	Sbírky zákonů
SNS	Slovenská národní strana
SSR	Slovenská socialistická republika
SR	Slovenská republika
SNR	Slovenská národná rada (přijetím Ústavy SR se stala Národnou radou Slovenské republiky, ale bude stále označována stejně)
Úř.věst.čs.	Úřední věstník československý
ÚV KSČ	Ústřední výbor Komunistické strany Československa
ÚV KSS	Ústřední výbor Komunistické strany Slovenska
VPN	Verejnost' proti násiliu
Zb.	Zbierky zákonov

Dílčí komuniké z jednání ODS – HZDS

ODS již při prvních povolebních jednáních proti svému původnímu stanovisku respektovala nesouhlas HZDS s další existencí federace České a Slovenské federativní republiky a vyjádřila svůj nesouhlas s transformací federace v konfederaci. Proto na pokračování federativního uspořádání netrvala a netrvá.

Obdobně HZDS respektovalo a respektuje, že ODS nesouhlasí s vytvořením unie České a Slovenské republiky a se snahou o transformaci federaci federace na konfederaci.

Obě strany se ujistily, že v těchto otázkách budou postupovat pouze na základě společných dohod.

HZDS spolu s ODS bude prosazovat uzavření dílčích dohod, jako je celní unie, měnová a platební dohoda, atd., tak, aby vstoupily v platnost 1. ledna 1993.

Václav Klaus, Vladimír Mečiar, Jihlava, 6. 10. 1992

Text: LN 7. 10. 1992, str. 8

P R E H L E D O M A J E T K U
F E D E R Á L N Í C H O R G Á N Ů - C E L K E M

	Stav po realizaci novely úst.zák. č. 143/1968 Sb. z října 1992 Stavy majetku k 30. 6. 1992				Historický a územní princip		Princip 2:1		Děleno jinak (ČKP)		Celkem po dělení	
	ČSFR	ČR	SR	Zahraničí	ČR	SR	ČR	SR	ČR	SR	ČR	SR
1 23 (pořizovací cena) sl.	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12
1 - budovy	459,9	350,7	105,3	4,6	135,8	50,8	182,7	91,3	-	-	318,5	142,1
2 - pozemky	128,2	93,7	31,1	3,6	93,7	31,1	2,4	1,2	-	-	96,1	32,3
3 - nemovitý majetek	30,7	17,8	12,8	0,2	17,8	12,8	0,2	0,1	-	-	18,0	12,9
4 - movitý majetek	158,8	111,4	43,9	3,9	111,3	44,0	2,6	1,3	-	-	113,9	45,3
5 Pohledávky a závazky	354,8	279,1	74,5	1,0	30,8	7,5	210,7	105,4	0,1	0,04	241,6	112,9
6 Celkem (Σ ř. 4÷5)	120,1	72,9	42,9	-	25,2	19,7	44,8	22,5	4,5	2,0	74,5	44,2
7 Celkem (Σ ř. 4÷5)	633,7(x)	459,9	161,2	4,9	167,3	71,2	258,2	129,1	4,6	2,0	430,2	202,3

v mld. Kčs
(na jedno desetinné místo)

x) Hodnoty za ČSFR nejsou plně rozděleny na ČR, SR a zahraničí, protože FMZO a Centrum kuponové privatizace nerozklíčovaly veškeré pohledávky a závazky na republiky. Při dělení majetku ve sloupcích 5 až 12 je hodnota sloupce 1 již rozdělena. Ostatní rozdíly plynou ze zaokrouhlení.

Vysvětlivky:

- Sloupec 1 - Celková hodnota majetku federálních orgánů
- Sloupec 2 až 4 - Hodnota majetku federálních orgánů v ČR, SR a zahraničí - stav před dělením
- Sloupec 5 až 10 - Rozdělení majetku ze sl. 1 podle kritérií návrhu ústavního zákona o dělení majetku ČSFR mezi ČR a SR a jeho přechodu na ČR a SR
- Sloupec 11 a 12 - Souhrn děleného majetku podle kritérií ústavního zákona příslušající na Českou republiku a Slovenskou republiku - stav po dělení
- Řádek 1 až 5 - Údaje o majetku v pořizovacích cenách
- Řádek 6 - Údaje o saldu pohledávek a závazků. Tato hodnota je především ovlivňována saldem pohledávek a závazků SBČS a rozdělením státních aktiv a pasiv. Tato položka je v čase značně proměnná a do konce roku může doznat značných změn.

Seznam použitých pramenů

Monografie:

Čič M., Komentár k ústave slovenskej republiky, Matica slovenká, 1997,

Dimun P., Hamerský Milan J., 10 let na straně svobody. Kronika ODA z let 1989 – 1999, Bachant, 1999, ISBN 80-902631-4-3,

Galandauer J., Přeměna českého "čechoslovakismu" v období Velké války, Veda vydavateľstvo Slovenskej akadémie vied 2000, Pohľady na slovenskú politiku. [Zost.]: Pekník, Miroslav,

Gronský J., Komentované dokumenty k ústavním dějinám Československa, díl I., Karolinum, 2005, ISBN 80-246-1028-0 (soubor),

Gronský J., Komentované dokumenty k ústavním dějinám Československa, díl II., Karolinum, 2006, ISBN 80-246-1028-0 (soubor),

Gronský J., Komentované dokumenty k ústavním dějinám Československa, díl III., Karolinum, 2007, ISBN 80-246-1028-0 (soubor),

Gronský J., Komentované dokumenty k ústavním dějinám Československa, díl VI., Karolinum, 2007, ISBN 80-246-1028-0 (soubor),

Havel V., Letní přemítání, Odeon, 1991, ISBN 80-207-0330-6,

Hronský Marián, Čechoslovakismus - za a proti (1914-1918), Bratislava, Veda vydavateľstvo Slovenskej akadémie vied 2000,. Pohľady na slovenskú politiku. [Zost.]: Pekník, Miroslav

Chovanec J., R. Trella, Ústava Československej socialistickej republiky, Pravda, 1972,

Jaro 1968, Čítanka pro děti a mládež, redakce časopisu 150 000 SLOV, INDEX, 1988,

Jičínský Z., Československý parlament v polistopadovém vývoji, NADAS-AFGH, 1993, ISBN 80-7030-186-4,

Jičínský Z., Ústavněprávní a politické problémy České republiky, Victoria Publishing Praha, 1995, ISBN 80-85865-42-4,

Jičínský Z., Vznik České národní rady v době Pražského jara 1968 a její působení do podzimu 1969, Index, Kolín nad Rýnem, 1984,

Kaplan K., Kosatík P., Gottwaldovi muži, Paseka, Praha – Litomyšl, 2004, ISBN 80-7185-616-9,

- Kohák E., Průvodce po demokracii, Sociologické nakladatelství, 1997, ISBN 80-85850-23-0,
- Masaryk T. G., Nová Evropa, Stanovisko slovanské, Doplněk 1., 1994, ISBN 80-85765-29-2,
- Němeček T., Pavel Rychetský, Diskrétní zóna, Vyšehrad, 2012, ISBN 978-90-7429-300-9,
- Ostrý A., Československý problém, INDEX, 1972
- Pavlíček V., O české státnosti, Úvahy a polemiky, 1. Český stát a Němci, Karolinum, 2004, ISBN 80-246-0489-2,
- Pavlíček V., O české státnosti, Úvahy a polemiky, 2. O právech, svobodách a demokracii, Karolinum, 2002, ISBN 80-246-0564-3,
- Pavlíček V., O české státnosti, Úvahy a polemiky, 3. Demokratický a laický stát, Karolinum, 2009, ISBN 978-80-246-1642-1,
- Pavlíček V. a kol., Ústavní právo a státověda, II. díl, Ústavní právo České republiky, část 1., Linde Praha, 2008, ISBN 978-80-7201-694-5,
- Peroutka F., Budování státu I., Lidové noviny, 1991, ISBN 80-7106-040-2,
- Plevza V., Vzostupy a pády, Gustav Husák prehovoril, Tatrapres 1991, ISBN 80-85260-15-8,
- Pithart P., Osmašedesátý, Rozmluvy, 1990, ISBN 0 946352 43 7,
- Podiven, Češi v dějinách nové doby – pokus o zrcadlo, Rozmluvy, 1991, ISBN 80-85336-09-X,
- Rovenský J. a kol., 25 let poté, Klaus, Pithart, Rychetský a Zeman v rozhovorech o společnosti a politice, Filosofia, 2014, ISBN 978-80-7007-424-4,
- Rychlík J., Češi a Slováci ve 20. století, Česko-slovenské vztahy 1945-1992, Academic DTP pre AEP a ústav T. G. Masaryka, Bratislava, 1998, ISBN 978-80-7429-133-3,
- Rychlík J., Rozpad Československa, Česko-slovenské vztahy 1989-1992, Academic Electronic Press, Bratislava, 2002, ISBN 80-88880-02-5,
- Stein E., Česko-Slovensko, konflikt, roztržka, rozpad, Academia, 2000, ISBN 80-200-0752-0,
- Suk J., Labyrintem revoluce, aktéři, zápletky a křižovatky jedné politické krize, Prostor, 2009, ISBN 978-80-7260-219-3,
- Šamalík F., Ústava sevřená v protikladech restaurace, Doplněk, 2008, ISBN 978-80-7239-220-9,
- Šolc, J., Slovensko v české politice, M.O. Enterprise, 1993, ISBN 80-85342-02-2,

Žatkuliak J., Federalizácia československého státu 1968-1970, Vznik česko-slovenskej federácie roku 1968, Ústav pro soudobé dějiny AV ČR, 1996

Publikace:

Boguszak J., Otevřený systém dualistické federace, Právník č. 10, ročník 1968

Cohn-Bendit D., Prchavý je dnes odkaz roku 1968, MF Dnes 17. 5. 2008,

Gjuričová A., Kopeček M. (eds.), Kapitoly z dějin české demokracie po roce 1989, Paseka, 2008,

Grospič J., K otázce federalizace ČSSR, Právník č. 9, ročník 1968,

Grospič J., Zákonodárná pravomoc a působnost v československé federaci a otázky jejího uplatňování, Stát a právo, č. 15, ročník 1973,

Grospič J., Jičínský Z., Problémy státoprávního uspořádání česko-slovenských vztahů, Právník č. 6, ročník 1968

Grospič J., Jičínský Z., Teze o ideově politických zásadách a základních principech československé federace, Právník č. 9, ročník 1968,

Kováč D., Česko-slovenská štátnosť v kontexte slovenských dejín (otázka kontinuity a diskontinuity), Praha Historický ústav 1999. In: Československo 1918-1938, Osudy demokracie ve střední Evropě, Zv. 1. Sborník mezinárodní vědecké konference. V Praze 5.-8. října 1998 Valdštejnský palác - Senát Parlamentu České republiky, Historický ústav, 1999,

Neubauer Z., Verejné právo, VII, 1947, č. 3 – 4,

Opat J., Říjen 1918 a dnešek, Lidové noviny 27. 10. 1992,

Pavlíček P., O kontinuitě a diskontinuitě, Právní praxe 4-6/1993,

Rychetský P., Vývoj právního řádu po 17. listopadu 1989 a výhled dalších systémových změn právního řádu, Právník č. 3-4, ročník 1992,

Sešity Ústavu pro soudobé dějiny ČSAV, Pražské dohody 1945 – 1947, Sborník dokumentů, Svazek 4, Ústav pro soudobé dějiny ČSAV, 1992, k vydání připravil Karel Kaplan,

Vývoj práva v Československu v letech 1945 – 1989, sborník příspěvků, uspořádali Malý K. a Soukup L., Karolinum, 2004,

Žatkuliak J., Hlavová V., Sedliaková A., Štefánský M., November 1989 a Slovensko, Chronológia a dokumenty (1985-1990), Nadácia Milana Šimečku a Historický ústav SAV, Bratislava 1999,

Žatkuliak J., Hlavová V., Novembrová revolúcia a česko-slovenský rozchod, Od česko-slovenskej federácie k samostatnej demokratickej slovenskej štátnosti, Výber dokumentov a prejavov november 1989 – december 1992, Literárne informačné centrum Bratislava,

Žatkuliak J., Deformácie ústavného zákona o československej federácii po októbri 1968, Historický časopis, 40, 4, 1992,

Žatkuliak J., Spory o novú ústavu Česko-slovenskej federácie v druhej polovici 80. rokov XX. storočia, Historický časopis, 56, 1, 2008,

Žatkuliak J., Rozpad Česko-Slovenska a vznik Slovenskej republiky na prelome rokov 1992-1993, Z dejín demokratických a totalitných režimov na Slovensku a v Československu v 20. Storočí, historik Ivan Kamenec, Ivaničková E., Bratislava, Historický ústav SAV vo vyd. Prodama, 2008

Denní tisk:

Lidové noviny, MF Dnes, Rudé právo, Národná obroda

Jiné:

Digitální knihovna www.psp.cz, www.nrsr.sk

Volební program HZDS rok 1992, archiv autorky

Volební program ODS rok 1992, archiv autorky

APS P ČR – fond AFS:

Spisy k.č. 108, inv. č. 59

Podklady k zákonům a ke smlouvám k.č. 18/I. – V. (Federace)

FS VII. tisk. č. 176

FS VIII. tisk. č. 132 hlasování závěrečné

APS – inv. č. 2001 – V. Knapp, ak.

Ústavní zákony přijaté FS od 17. 11. 1989 do zahájení činnosti FS v roce 1990

1. ústavní zákon č. **135/1989** Sb., kterým se mění ústavní zákon č. 100/1960 Sb., Ústava ČSSR, ze dne 29. 11. 1989
2. ústavní zákon č. **161/1989** Sb., kterým se mění a doplňuje ústavní zákon č. 143/1968 Sb., o československé federaci, ze dne 19. 12. 1989
3. ústavní zákon č. **182/1989** Sb., kterým se mění ústavní zákon č. 143/1968 Sb., o československé federaci, ze dne 28. 12. 1989
4. ústavní zákon č. **183/1989** Sb., o volbě nových poslanců zákonodárných sborů, ze dne 28. 12. 1989
5. ústavní zákon č. **13/1990** Sb., o změně v soustavě federálních ústředních orgánů, v jejichž čele stojí člen vlády ČSSR, ze dne 23. 1. 1990
6. ústavní zákon č. **14/1990** Sb., o odvolávání poslanců zastupitelských sborů a volbě nových poslanců národních výborů, ze dne 23. 1. 1990
7. ústavní zákon č. **45/1990** Sb., o skončení volebního období zákonodárných sborů, ze dne 27. 2. 1990
8. ústavní zákon č. **46/1990** Sb., kterým se mění a doplňuje ústavní zákon č. 143/1968 Sb., o československé federaci a ústavní zákon č. 100/1960 Sb. Ústava ČSSR, ze dne 27. 2. 1990
9. ústavní zákon č. **81/1990** Sb., o změně názvu státu, ze dne 29. 3. 1990
10. ústavní zákon č. **100/1990** Sb., kterým se mění a doplňuje ústavní zákon č. 100/1960 Sb. Ústava ČSSR a ústavní zákon č. 143/1968 Sb., o československé federaci, ze dne 20. 4. 1990
11. ústavní zákon č. **101/1990** Sb., o změně názvu Československé federativní republiky, ze dne 20. 4. 1990
12. ústavní zákon č. **102/1990**, o státních symbolech ČSFR, ze dne 20. 4. 1990
13. ústavní zákon č. **158/1990** Sb., kterým se mění a doplňuje ústavní zákon č. 143/1968 Sb. ve znění ústavního zákona č. 161/1989 Sb., o československé federaci, ze dne 2. 5. 1990
14. ústavní zákon č. **159/1990** Sb., kterým se mění a doplňuje ústavní zákon č. 143/1968 Sb., o československé federaci, ze dne 2. 5. 1990
15. ústavní zákon č. **160/1990** Sb., kterým se mění ústavní zákon č. 10/1969 Sb., o Radě obrany státu, ze dne 2. 5. 1990
16. ústavní zákon č. **161/1990** Sb., kterým se mění a doplňuje ústavní zákon č. 100/1960 Sb. Ústava ČSFR ve znění ústavního zákona č. 62/1978 Sb., ze dne 3. 5. 1990

Ústavní zákony přijaté FS ve volebním období 1990 – 1992

17. ústavní zákon č. **294/1990** Sb., kterým se mění a doplňuje ústavní zákon č. 100/1960 Sb. Ústava ČSFR ve znění pozdějších předpisů a ústavní zákon č. 143/1968 Sb. o československé federaci, ve znění pozdějších předpisů a kterým se zkracuje volební období národních výborů, ze dne 18. 7. 1990
18. ústavní zákon č. **295/1990** Sb., kterým se mění a doplňuje ústavní zákon č. 143/1968 Sb., o československé federaci, ze dne 19. 7. 1990
19. ústavní zákon č. **296/1990** Sb., o změnách v soustavě federálních ústředních orgánů státní správy, v jejichž čele člen vlády ČSFR, ze dne 19. 7. 1990
20. ústavní zákon č. **297/1990** Sb., kterým se mění a doplňuje zákon č. 194/1988 Sb., o působnosti federálních ústředních orgánů státní správy, ze dne 19. 7. 1990
21. ústavní zákon č. **376/1990** Sb., kterým se mění ústavní zákon č. 100/1960 Sb. Ústava ČSFR, ze dne 20. 9. 1990
22. ústavní zákon č. **496/1990** Sb., o vrácení majetku Komunistické strany Československa lidu ČSFR, ze dne 16. 11. 1990
23. ústavní zákon č. **497/1990** Sb., o navrácení majetku Socialistického svazu mládeže lidu ČSFR, ze dne 16. 11. 1990
24. ústavní zákon č. **556/1990** Sb., kterým se mění ústavní zákon č. 143/1968 Sb. o československé federaci, ze dne 12. 12. 1990
25. ústavní zákon č. **23/1991** Sb., kterým se uvozuje Listina základních práv a svobod jako ústavní zákon Federálního shromáždění ČSFR, ze dne 9. 1. 1991
26. ústavní zákon č. **91/1991** Sb., o Ústavním soudu ČSFR, ze dne 27. 2. 1991
27. ústavní zákon č. **133/1991** Sb., kterým se mění a doplňuje ústavní zákon č. 10/1969 Sb. o Radě obrany státu, ve znění ústavního zákona č. 160/1990 Sb., ze dne 20. 3. 1991
28. ústavní zákon č. **326/1991** Sb., kterým se mění a doplňuje Ústava ČSFR ve znění pozdějších předpisů, ze dne 16. 7. 1991
29. ústavní zákon č. **327/1991** Sb., o referendu, ze dne 18. 7. 1991
30. ústavní zákon č. **205/1992** Sb., kterým se mění a doplňuje ústavní zákon č. 143/1968 Sb. o československé federaci ve znění pozdějších předpisů, ze dne 14. 4. 1992
31. ústavní zákon č. **206/1992** Sb., kterým se mění a doplňuje ústavní zákon č. 143/1968 Sb. o československé federaci ve znění pozdějších předpisů, ze dne 15. 4. 1992
32. ústavní zákon č. **211/1992** Sb., kterým se mění a doplňuje ústavní zákon č. 143/1968 Sb. o československé federaci ve znění pozdějších ústavních zákonů, ze dne 15. 4. 1992

33. ústavní zákon č. **493/1992** Sb., kterým se mění a doplňují ústavní zákon č. 143/1968 Sb. o československé federaci ve znění pozdějších ústavních zákonů a některé další zákony, ze dne 8. 10. 1992

Ústavní zákony přijaté FS ve volebním období 1992 - 1992

34. ústavní zákon č. **541/1992** Sb., o dělení majetku ČSFR mezi ČR a SR a jeho přechodu na ČR a SR, ze dne 13. 11. 1992

35. ústavní zákon č. **542/1992** Sb., o zániku ČSFR, ze dne 25. 11. 1992

36. ústavní zákon č. **624/1992** Sb., o zániku funkce soudců a o skončení pracovních a služebních poměrů v souvislosti se zánikem ČSFR, ze dne 17. 12. 1992

Ústavní zákony přijaté SNR

1. ústavní zákon SNR č. 6/1990 Zb., o mimoriadnom doplnení národných výborov o nových poslancov, ze dne 12. 1. 1990

2. ústavní zákon SNR č. 50/1990 Zb., o názve, štátnom znaku, štátnej vlajke, štátnej pečati a o štátnej hymne SR, ze dne 1. 3. 1990

3. ústavní zákon SNR č. 79/1990 Zb., o počte poslancov SNR, o znení slubu poslancov SNR, členov vlády SR a poslancov národných výborov a o volebnom období SNR, ze dne 16. 3. 1990

4. ústavní zákon č. 460/1992 Sb., Ústava Slovenskej republiky, ze dne 1. 9. 1992

Ústavní zákony přijaté ČNR

1. ústavní zákon ČNR č. 53/1990 Sb., o změně názvu České socialistické republiky, ze dne 6. 3. 1990

2. ústavní zákon ČNR č. 65/1990 Sb., o počtu poslanců ČNR, ze dne 13. 3. 1990

3. ústavní zákon ČNR č. 66/1990 Sb., o slibu poslance ČNR a národního výboru a slibu členů vlády ČR, ze dne 13. 3. 1990

4. ústavní zákon ČNR č. 67/1990 Sb., o státních symbolech ČR, ze dne 13. 3. 1990

ústavní zákon ČNR č. 4/1993 Sb., o opatřeních souvisejících se zánikem České a Slovenské Federativní Republiky, ze dne 15. 12. 1992

5. ústavní zákon ČNR č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ze dne 16. 12. 1992

Abstrakt

Československá federace (ČSFR) byl československý stát. Československý stát vznikl v roce 1918 právem národa na sebeurčení. Vznikl právem národa československého na sebeurčení. Přirozeným a historickým právem došlo k přičlenění Slovenska k historickým zemím Koruny České. Vzniklo Československo. Československý národ dříve neexistoval. Byl utvořen z lidu území českého a lidu území slovenského, jako fikce, která pomohla obhájit státotvornou ideu. Československý stát byl utvořen jako stát národní, který byl ovšem mnohonárodnostní. Neřešené národnostní otázky byly jednou z hlavních příčin zániku československého státu. Vždy spolu se celospolečenskými změnami docházelo k přehodnocování vztahu československého. Již před vznikem státu byla Slovákům přislíbena jistá autonomie v rámci Československa. Nenaplnění slibů pro slovenskou část republiky se jako červená nit táhlo celou historií československého státu. Češi, kteří se téměř okamžitě ztotožnili s československou státností, si svůj mírně přezíravý postoj ke slovenským požadavkům příliš neuvědomovali. Koncepce jednotného československého národního státu patrně již od počátku směřovala k zániku.

Z formálního hlediska bylo nejdůležitější změnou v ústavním uspořádání československého státu přijetí ústavního zákona o československé federaci v roce 1968. Vznikla československá federace, „dobrovolný svazek rovnoprávných národních států českého a slovenského národa, založený na právu na sebeurčení každého z nich“ až do oddělení. Ústavní zákon o československé federaci by spolu s Ústavou z roku 1960 a Listinou základem ústavního řádu československého státu.

Se změnami v roce 1989 nastal další vhodný okamžik k narovnání česko-slovenských vztahů. Prioritou bylo přijetí ústavy federace. Ústavodárný sbor vzešlý z voleb v roce 1992, ve zkráceném dvouletém volebním období, ústavu československého státu nepřijal. Pravomoci federace byly postupně přenášeny na obě národní republiky. Po volbách v roce 1992 se představitelé vítězů voleb v podstatě dohodli na zániku státu. Nejvyšší zákonodárný sbor československého státu, se souhlasem obou národních rad, přijal ústavní zákon o zániku československé federace, kterým československá federace zanikla. Vznikly Česká republika a Slovenská republika. Práce sleduje postup politických reprezentací při řešení státoprávních

otázek ve vztahu česko-slovenském, sleduje změny prováděné v ústavním uspořádání a zvolené ústavní mechanismy, které srovnává s platným právním řádem.

Klíčová slova: ČSFR, československá federace, československý stát, zánik československé federace

Constitutional aspects of the dissolution of the Czechoslovak Federation

Abstract

The Czechoslovak Federation was a Czechoslovak state, which originated in 1918 based on the nation's right to self-determination. Through the natural and historical law, Slovakia was incorporated into the historical territory of the Lands of the Czech Crown, and Czechoslovakia was formed. A Czechoslovak nation had not previously existed. It was created out of people on the Czech territory and people on the Slovak territory as a fiction that helped to defend the state-forming idea. A Czechoslovak state was created as a national state, but was, in fact, a multinational state. Unsolved national and ethnic issues were one of the major causes of the end of the Czechoslovak state. The Czech and Slovak relations were re-evaluated with every social-wide change. Even prior to the formation of the state, Slovaks were assured of certain autonomy within Czechoslovakia. The failure to fulfill the assurances wound like a red thread through the entire history of the Czechoslovak state. Czechs, who began identifying with the Czechoslovak statehood practically immediately, were not too aware of their somewhat dismissive attitude toward Slovakian demands. It is likely that the concept of a unanimous Czechoslovak nation state led to its dissolution right from the beginning.

From a formal perspective, the crucial change in the constitutional organization of the Czechoslovak state was the passage of the Constitutional Act on the Czechoslovak Federation in 1968. The Czechoslovak Federation was created as a "voluntary union of equal nation states of the Czech and Slovak nations, based on the right to self-determination of each state" until the separation. The Act, along with the Constitution of 1960 and the Charter of Fundamental Rights and Freedoms, formed the basis of the constitutional order of the Czechoslovak state.

The transformations in 1989 brought about another suitable moment to adjust the Czech and Slovak relations. The passage of the constitution of the Federation was a priority. The constituent assembly, formed based on the results of the 1992 elections, did not, in its shortened two-year election term, pass the Constitution of the Czechoslovak state. The Federation's powers and authorities were gradually transferred to each national republic. In

the aftermath of the 1992 elections, the representatives of the winners of election practically agreed on the dissolution of the state. The highest legislative body of the Czechoslovak state, with the approval of both national assemblies, passed the Constitutional Act on the Dissolution of the Czechoslovak Federation through which the Czechoslovak Federation ended. The Czech Republic and the Slovak Republic were formed. This work examines the approaches of the political representations in dealing with the issues of state formation within Czech and Slovak relations, and explores the transformations in the constitutional organization and chosen constitutional mechanisms compared with relevant legal order

Key Words: Czechoslovak Federation, Czechoslovak state, dissolution of the Czechoslovak Federation